



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA PARA AYUDA ALIMENTARIA A LOS DESFAVORECIDOS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL, EJERCICIO 2022

¿EL PROGRAMA PARA AYUDA ALIMENTARIA A LOS DESFAVORECIDOS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL LOGRÓ CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS PROPUESTOS?



[Informe n.º: I.600](#)
[Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024](#)



¿EL PROGRAMA PARA AYUDA ALIMENTARIA A LOS DESFAVORECIDOS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL LOGRÓ CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS PROPUESTOS?

Programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil



El Programa

El Programa tenía por objetivo erradicar el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, suministrando ayuda no financiera a las personas más desfavorecidas en forma de alimentos y/o asistencia material básica y actividades de inclusión social.

¿Por qué es importante su control?

Por su relevancia, impacto e interés social dado que las personas beneficiarias de este Programa ascendieron a 1.321.313, recibiendo más de 79 millones de kilos/litros de alimentos, con un coste para el FEGA de más de 86 millones de euros.

La fiscalización del Programa



¿Qué se ha analizado?



¿Con qué objetivos?

Ámbito objetivo

La gestión del Programa, consistente en la adquisición, suministro y reparto de alimentos, así como la concesión de subvenciones públicas

Ámbito subjetivo

Fondo Español de Garantía Agraria, O.A.

Ámbito temporal

Ejercicio 2022

- Verificar la gestión y el control de los contratos de suministros de alimentos.
- Verificar la logística y planificación de los suministros.
- Comprobar la adecuada gestión en la distribución y reparto de alimentos.
- Analizar los controles para verificar el correcto desarrollo del Programa.



Conclusiones

- ❖ En la adjudicación de los contratos de suministros no se contemplaron criterios sobre el desarrollo sostenible, la mejora del medio ambiente y la promoción de los principios de igualdad entre hombres y mujeres.
- ❖ En las subvenciones no se pudo verificar el cumplimiento de la obligación de promover la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación.
- ❖ La justificación de las subvenciones mediante una simple declaración jurada no garantizó que el importe de estas no superase el coste de la actividad financiada.
- ❖ Algunas OAR no reunían los requisitos básicos para haber sido admitidas al Programa.
- ❖ La justificación del número de personas desfavorecidas mediante informe de los servicios sociales públicos fue en ocasiones deficiente.
- ❖ No se realizaron controles para detectar duplicidades de beneficiarios.
- ❖ Los objetivos e indicadores del Programa no fueron de resultados y, por tanto, no evaluaron su contribución a la reducción de la pobreza.



Recomendaciones

Al Fondo Español de Garantía Agraria, O.A.:

- Evaluar los resultados para medir el impacto de las acciones llevadas a cabo durante la ejecución del Programa, y cómo las acciones han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad social, carencia de recursos o pobreza económica de los beneficiarios.
- Evaluar de manera específica la situación del colectivo de las mujeres, efectuando un diagnóstico de la situación y proponiendo mejoras.
- Adoptar medidas concretas de gestión y control con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

[Informe núm. 1.600,
de fecha 18.12.2024](#)

[Enlace al informe...](#)



■ Introducción

¿En qué consistió el Programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil?

El **Programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil** tuvo como objetivo erradicar el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, suministrando ayuda no financiera a los más desfavorecidos en forma de alimentos y/o asistencia material básica y actividades de inclusión social.



Este Programa se desarrolló en ejecución del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas y estuvo operativo diez años, **desde 2014 hasta 2023**.

El Fondo Español de Garantía Agraria, O.A. (FEGA) era la entidad encargada de la compra de alimentos a las empresas adjudicatarias para que estas los suministrasen a los centros de almacenamiento y distribución (CAD) que las Organizaciones Asociadas de Distribución (OAD) tienen en todo el territorio español, en concreto: Cruz Roja Española y la Federación Española de Bancos de Alimentos, que contaron con un total de 118 CAD.

Una vez recibidos los alimentos, los CAD los distribuían a las 5.373 organizaciones asociadas de reparto (OAR) existentes en 2022. Los alimentos se entregaban mediante lotes de comida o mediante la elaboración de comidas preparadas para ser consumidas en las instalaciones de las OAR.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La fiscalización se ha llevado cabo por la **relevancia e interés social** del Programa. Su gestión se materializó en los Presupuestos Generales del Estado a través de tres aplicaciones presupuestarias específicas, integradas en el programa *231F Otros servicios sociales del Estado*. De estas, la más destacada, tanto por su peso económico como por su impacto directo en los beneficiarios, fue la gestionada por el FEGA, con un presupuesto inicial de 90 millones de euros.

Se trata de un ámbito de actuación prioritario para el Tribunal de Cuentas por referirse a la **gestión de los servicios públicos y la atención a los ciudadanos**, alineado con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030, en concreto el ODS 2 "Hambre CERO".

¿Qué se ha fiscalizado?

La gestión y control de los contratos de suministros de alimentos, así como la de su logística y planificación; la distribución y reparto de alimentos realizada por las OAD como organismos perceptores de subvenciones y por las OAR como intermediarios en el reparto del alimento; y los controles establecidos por el FEGA para verificar el correcto desarrollo del Programa.

■ Principales resultados y conclusiones

1. Datos generales del Programa

Los principales datos relativos al Programa ejecutado durante el año 2022 son los siguientes:



1.321.313
(beneficiarios)



79.053.654,7
(kg/l)



118
CAD



5.373
OAR

2. Compra y suministros de alimentos



El contrato de suministro de alimentos en el marco del programa de ayuda alimentaria a las personas más desfavorecidas en 2022 fue adjudicado por lotes de 13 tipos de alimentos (arroz, leche, conservas, aceite, etc.) a 16 empresas por un importe conjunto de 86.162.145,84 euros.



El lote correspondiente a la adquisición de **aceite de oliva** quedó desierto tras el desistimiento de la empresa que había presentado la mejor oferta. El FEGA impuso las penalidades establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público, y volvió a licitar posteriormente este lote mediante tramitación urgente, revisando los precios unitarios.



En la adjudicación de los contratos de suministros no se contempló **ningún criterio** relacionado con las actividades que fomentasen el desarrollo sostenible, la mejora del medio ambiente, la promoción de los principios de igualdad entre hombres y mujeres, o medioambientales o referidos a la utilización de productos basados en el comercio equitativo, vinculados al objeto del contrato, criterios que hubieran sido oportunos.



Se produjeron **retrasos en la entrega de los alimentos** sin que el FEGA aplicara las penalidades previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para estos casos por razones que entendió justificadas. A pesar de los retrasos, todos los alimentos fueron entregados.

3. Logística y planificación del suministro de alimentos



El FEGA realizó un **encargo de gestión** de la logística de la distribución de alimentos en todo el territorio nacional a la empresa de Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P (TRAGSATEC), que se ajustó a la normativa de aplicación, si bien el encargo no fue publicado en el módulo de “Encargos a medios propios” de la Plataforma de Contratación del Sector Público, por lo que fue poco eficaz en términos de transparencia en el acceso a la información pública.

4. Distribución y reparto de alimentos

Concesión de las subvenciones



Si bien la normativa que reguló la concesión de las subvenciones contemplaba la **obligación de promover la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación**, no especificó los criterios para poder evaluar su cumplimiento.

Justificación de las subvenciones



La justificación de las subvenciones mediante una **simple declaración jurada**, aunque cumplió con la normativa, no garantizó suficientemente que el importe no superase el coste de la actividad financiada.



La Federación Española de Bancos de Alimentos **carecía de un registro informático** que detallase los costes reales de gestión por su participación en el Programa, por lo que no existió un control centralizado del perceptor de las subvenciones sobre los costes reales subvencionables.

5. Controles establecidos sobre el Programa 2022

REALIZADOS POR LAS UNIDADES DE CONTROL DEL FEGA



- El Programa se ejecutó en dos fases de reparto: la fase I tuvo lugar entre el 18 de abril y el 9 de mayo y la fase II, entre el 12 y el 30 de septiembre de 2022.
- Un 17,84 % de los controles programados se realizaron a **partir del reparto de la segunda fase** del Programa, incumpliendo la normativa que regula estos controles, que establecía su realización en la primera fase.
- Un 8,73 % de las incidencias detectadas en las OAR, correspondían a **incumplimientos de los requisitos básicos** necesarios para ser admitido al Programa.
- Un 13,57 % de las incidencias observadas, consistieron en la ausencia del **informe preceptivo de los servicios sociales públicos** o de las organizaciones participantes, justificativo del número de personas desfavorecidas beneficiarias del programa.
- En los informes sociales emitidos por personas con **“funciones asimiladas” a las de los trabajadores sociales** no se garantizó suficientemente que estas contaran con la titulación específica o la formación técnica para valorar situaciones de vulnerabilidad social, carencia de recursos o pobreza económica de los beneficiarios.
- Ni el FEGA ni las Unidades de Control llevaron a cabo los controles obligatorios para detectar **duplicidades de beneficiarios**.
- La ausencia de interconexión entre las bases de datos de los CAD y las OAR con las bases de datos de los servicios sociales de las Comunidades Autónomas, impidió verificar si los beneficiarios estaban recibiendo **alimentos o ayudas de otras OAR o de los propios servicios sociales**.

REALIZADOS POR LAS OAD



- El FEGA no proporcionó a las OAD **modelos de informes**, ni criterios homogéneos para su elaboración, por lo que su contenido fue heterogéneo.
- Un 11,97 % de las incidencias detectadas por las OAD se debieron a la **falta de justificación de la situación de vulnerabilidad**, recursos económicos o pobreza económica, por la ausencia de informes sociales.

Estas incidencias ponen de manifiesto que las debilidades de control en la gestión del Programa pudieron propiciar el riesgo de que, en ocasiones, se llevara a cabo el reparto de alimentos a población que no cumplía con los requisitos necesarios para poder ser beneficiaria del Programa, en perjuicio de otros beneficiarios legítimos de la ayuda.

REALIZADAS POR EL FEGA PARA VALORAR EL PROGRAMA



- Los objetivos e indicadores utilizados para evaluar el Programa, establecidos en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, en los Informes Anuales de Ejecución y en la Encuesta estructurada sobre destinatarios finales, se limitaron a **proporcionar datos meramente estadísticos**.
- Los objetivos e indicadores **no constituyeron verdaderos indicadores de resultados** que evaluaran el grado de cumplimiento de los objetivos, ni el impacto que las acciones emprendidas a través del Programa tuvieron en los beneficiarios finales, ni en la contribución a la reducción de la pobreza.

6. Previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para igualdad efectiva de mujeres y hombres



El FEGA **no ha cumplido** con las siguientes exigencias de la Ley 19/2013:

Publicidad activa

- Identificar a los responsables de sus órganos.
- Publicar determinados datos estadísticos.
- Publicar determinada información relacionada con convenios y contratos.

Derecho de acceso a la información pública

- Publicar las consultas realizadas y su resolución.



El porcentaje de mujeres que participaron como beneficiarias en los Programas de 2021 y 2022 fue superior y en tendencia creciente con respecto al de los hombres, lo que puede ser indicativo de un incremento de las situaciones de desigualdad **en perjuicio de las mujeres**.

Valoración Global

El Programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil **fue exitoso en cuanto al abastecimiento y distribución de alimentos**, logrando un impacto social relevante. A través de este Programa, se distribuyeron más de 79 millones de kilos/litros de alimentos entre 1.321.313 personas.

Sin embargo, el proceso de adjudicación de los contratos de suministros presentó algunas **áreas susceptibles de mejora**, en particular, la necesidad de haber incluido otros criterios relativos a la igualdad de género, medioambientales o referidos a la utilización de productos basados en el comercio equitativo, vinculados al objeto del contrato.

Por otra parte, los **controles** llevados a cabo por las Unidades de Control del FEGA y las Organizaciones Asociadas de Distribución sobre las 5.373 Organizaciones Asociadas de Reparto y los beneficiarios **fueron insuficientes**. Además, **no se realizaron verificaciones** sobre la posible existencia de beneficiarios duplicados, si bien, es preciso señalar que carecían de los medios suficientes para haber realizado controles eficientes.

Asimismo, los objetivos e indicadores del Programa se centraron únicamente en la recopilación de datos estadísticos y cuantitativos, sin incluir información cualitativa ni evaluaciones de impacto. Esto **ha impedido medir adecuadamente su contribución a la reducción de la pobreza económica** y a la promoción de la inclusión social de los beneficiarios de la ayuda.

Finalmente, **la tendencia creciente en el porcentaje de mujeres beneficiarias** del Programa evidencia el incremento de la desigualdad en perjuicio de estas, circunstancia que **debería ser evaluada mediante un estudio específico** que realice un diagnóstico de la situación proponiendo las mejoras que correspondan.

■ Principales recomendaciones

DIRIGIDAS AL FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA, O.A.

Indicadores del Programa

1. **Evaluar** los resultados para medir el impacto de las acciones llevadas a cabo durante la ejecución del Programa. Asimismo, el FEGA debería evaluar en qué medida las acciones han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad social, carencia de recursos o pobreza económica de los beneficiarios.
2. **Evaluar** de manera específica la situación del colectivo de las mujeres efectuando un diagnóstico de la situación y proponiendo mejoras.

Transparencia

3. **Adoptar** medidas concretas de gestión y control con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.