

ECHOP

European Cooperation to Help leaders of food aid
organizations and Offering Precarious better
food choice

LIBRO BLANCO

Garantizar el acceso a una alimentación de
calidad para todas y todos





Los socios

Este proyecto transnacional cuenta con la participación de cuatro socios procedentes de tres países:

Active, Pôle de l'économie solidaire (Francia), lleva 26 años trabajando en el sector de la economía social y solidaria. Desde hace más de 10 años, Active apoya proyectos que promueven el acceso a una alimentación de calidad, regular y en cantidad suficiente para las personas en situación de precariedad.

POUR LA SOLIDARITÉ-PLS (Bélgica), think & do tank europeo independiente comprometido con una Europa solidaria y sostenible, que se moviliza para defender y consolidar el modelo social europeo, un delicado equilibrio entre desarrollo económico y justicia social.

Perspectiv' (Bélgica), que tiene como objetivo, al margen de cualquier tipo de afiliación religiosa, filosófica o política, garantizar un seguimiento y una ayuda personalizada a cualquier persona en situación de precariedad, en particular mediante la ayuda alimentaria. La asociación también tiene como objetivo llevar a cabo y apoyar cualquier proyecto relacionado con la problemática de la ayuda alimentaria en el territorio de Comines-Warneton (Valonia picarda).

CEPS (España), Responsable de la gestión y la implementación de programas socioeducativos para niños, jóvenes y adultos, de la formación continua de profesionales, de la investigación y el desarrollo innovadores, en particular a través de la gestión exitosa de proyectos europeos.



Introducción



En 2024, el 8,5 % de los habitantes de la UE no podían permitirse una comida equilibrada que incluyera carne, pescado o su equivalente vegetariano cada dos días¹. Esto representa 36 millones de personas en toda la Unión, principalmente personas aisladas, estudiantes y adultos jóvenes, familias modestas e inmigrantes.

Esta precariedad es especialmente pronunciada en Europa del Este, en países como Bulgaria (18,7 % de la población) o Eslovaquia (17,1 %), pero también se observa en economías fuertes como Alemania (11,2 %), Francia (10,2 %) o Italia (9,9 %). La crisis energética provocada por la invasión rusa de Ucrania provocó un aumento de la inflación de los alimentos, que en marzo de 2023 alcanzó un máximo histórico del 19,2 % en la Unión².

La ayuda alimentaria, que con el paso de los años se ha convertido en una solución estructural al problema de la precariedad alimentaria, no recibe un apoyo proporcional a los retos que

plantea por parte de las autoridades públicas, ya que el sector se enfrenta a un número creciente de dificultades:

- **Una disminución significativa de los suministros para los actores de la ayuda alimentaria, en particular por parte de las grandes y medianas superficies (GMS).**
- Paralelamente, se ha producido un **aumento del número y la diversidad de los públicos afectados como consecuencia de las crisis sociales de los últimos años.**
- **La obligación de ciertos actores de reducir el tamaño y el valor nutricional de las canastas de alimentos distribuidas a raíz de los factores antes mencionados**
- **Un descenso continuo del compromiso voluntario, que afecta más ampliamente al sector asociativo.**
- **Una fragmentación del sector** que se observa en los distintos Estados miembros y que, debido a la multiplicidad de actores y públicos beneficiarios, dificulta una distribución eficaz de las ayudas públicas destinadas a luchar contra el hambre.

Esta situación es insostenible. El informe del **«diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura de la UE»**, presidido por el profesor Strohschneider y en el que participaron una treintena de actores representativos del sector, subrayaba en 2024 la necesidad de actuar de inmediato para fomentar la cooperación y el diálogo a lo largo de toda la cadena de valor alimentaria con el fin de revisar la política alimentaria de la Unión.

Como se indica en el informe, las **tensiones geopolíticas de los últimos años han puesto de manifiesto la fragilidad de nuestros sistemas de abastecimiento**, así como la importancia estratégica de la producción alimentaria y agrícola como componente clave de la seguridad europea, lo que apunta a la necesidad de fomentar un consumo más local para garantizar nuestros medios de producción.

Las crisis sanitarias, energéticas y la consiguiente inflación alimentaria han acentuado las dificultades de los ciudadanos y ciudadanas para mantener un nivel de vida digno. La emergencia climática, por su parte, nos obliga a dar más importancia a una alimentación sostenible, respetuosa con el medio ambiente y arraigada en el territorio.

Las múltiples tensiones sociales y económicas que estamos atravesando nos obligan a un cambio de paradigma, que situaría en su nuevo centro la **noción del derecho a una alimentación de calidad para todos y todas**. Este derecho es una necesidad vital en el sentido más estricto, ya que las investigaciones establecen claramente una **correlación entre la precariedad financiera, la malnutrición, las consecuencias nocivas para la salud y la reducción de la esperanza de vida**.

En el otro extremo de la cadena alimentaria, este derecho a la alimentación debería ir acompañado, al mismo tiempo, del derecho a la estabilidad financiera y a una remuneración justa para nuestros agricultores y agricultoras.



Esta reivindicación se suma a una voluntad más general, tanto de los actores del sector como de los beneficiarios, de dejar de situarse como simples actores pasivos en la lucha contra el desperdicio alimentario o la precariedad, para participar en el surgimiento de un nuevo modelo de sociedad más justo, más resiliente y más sostenible.

Las iniciativas políticas proliferan en el continente, impulsadas por los Estados, las instituciones europeas o las organizaciones de la sociedad civil; **en 2015, la región de Lombardía incluyó el «derecho a la alimentación» en su constitución, una primicia en Europa, seguida en junio de 2023 por el cantón de Ginebra.**

Con este manifiesto, **queremos animar a los diferentes actores del cambio a unirse a este movimiento europeo en favor del acceso universal a una alimentación sana y de calidad para todos y todas.**





Recomendaciones

1

Promover el derecho a la alimentación para todos en la Unión Europea, con el fin de que todos los ciudadanos se reapropien de las cuestiones relacionadas con la alimentación.

Como tal, el derecho a la alimentación no figura en ninguna constitución nacional de los Estados miembros de la Unión. Tampoco figura en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

Sin embargo, las cosas están cambiando: en su resolución del 14 de junio de 2023, basada en el informe Mortler y titulada «Garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia a largo plazo de la agricultura de la UE»³, el Parlamento Europeo subrayaba que el derecho a la alimentación estaba reconocido en el derecho internacional y formaba parte del derecho a un nivel de vida adecuado, e invitaba a la Comisión «a presentar sin demora un plan estratégico global para garantizar la seguridad alimentaria de la Unión»; en septiembre de 2024, la nueva Comisión Europea decidió añadir la alimentación al título del comisario de Agricultura; en octubre de 2024, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó a los Estados del continente que adoptaran leyes marco nacionales que consagraran el derecho a la alimentación (Resolución 2577); en julio de 2025, la Comisión aprobó la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) «¡La alimentación es un derecho humano para todos y todas! Garantizar sistemas alimentarios saludables, justos y sostenibles», reconociendo que sus objetivos entran dentro de las competencias de la UE.

Por lo tanto, recomendamos:

1. **Reconocer el derecho a la alimentación en los pilares europeos de los derechos sociales y fundamentales;**
2. **Hacer efectiva la integración del derecho a la alimentación en las políticas europeas y en los marcos jurídicos nacionales**, así como la adopción de leyes marco nacionales destinadas a concretarlo.
3. **Promover la difusión de la ICE** «¡La alimentación es un derecho humano para todos y todas! Garantizar sistemas alimentarios saludables, justos y sostenibles» y asegurar un debate democrático en torno a estas cuestiones.
4. **Integrar a las personas en situación de precariedad alimentaria** en cada etapa de la reflexión sobre el acceso a la alimentación para todos.

ras varios años de apoyo tangible por parte de las instituciones europeas al desarrollo de la economía social y solidaria (ESS), los actores del sector temen su retirada.

Sin embargo, para garantizar el surgimiento de un sistema alimentario europeo más justo, local y sostenible, el desarrollo de estructuras de la ESS que promuevan modelos alimentarios alternativos es una condición sine qua non. En este año de revisión intermedia del Plan de Acción para la Economía Social, hay varios motivos de preocupación, como la supresión de la unidad de ESS dentro de la DG GROW y la asignación exclusiva de esta materia a la DG EMPL, o la propuesta de la Comisión Europea de fusionar las diferentes líneas de financiación con vocación social en «fondos únicos de asociación nacionales y regionales» en el futuro presupuesto europeo (PFC) 2028-2034, lo que hace temer a los actores de este sistema económico una disminución del apoyo prestado por las instituciones. Recordemos que el Parlamento Europeo ya se había pronunciado firmemente, por mayoría de dos tercios, a favor de la conservación del FSE+ como principal instrumento de apoyo a una Europa social en febrero de 2025 ⁴, al igual que el Comité Económico y Social Europeo (CESE)⁵.

Por lo tanto, recomendamos:

1. **Apoyar la aparición de actores de la ayuda alimentaria** con modelos económicos mixtos, como las tiendas de comestibles sociales y solidarias, que complementan la ayuda alimentaria de emergencia.
2. **Reforzar, con vistas a la próxima revisión de las normas de contratación pública de la UE**, la financiación destinada a las estructuras de la ESS, en particular mediante la introducción sistemática de criterios sociales y el fomento del abastecimiento local en los procedimientos de contratación pública, tal y como se recomienda en la resolución del Parlamento Europeo adoptada el 9 de septiembre de 2025 (2024/2103(INI))⁶.
3. **Oponerse a la fusión de las diferentes líneas de financiación en fondos únicos de partenariados nacionales y regionales**, apoyando fondos europeos específicos y compartimentados que permitan revalorizar las líneas que respaldan las acciones de la sociedad civil y, en su defecto, obtener la protección de importes mínimos para las medidas de carácter social (ringfencing).

Apoyar los procesos de diversificación del abastecimiento y de transición del modelo económico de las estructuras de ayuda alimentaria, reforzando las sinergias con el sector agrícola, los actores de la ESS y las instituciones políticas europeas.

En la intersección entre la política agrícola (una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros), la salud pública (una competencia de apoyo), la política social (una competencia que recae principalmente en los Estados miembros) y el comercio (una competencia exclusiva de la UE), la alimentación y la ayuda alimentaria son cuestiones altamente estratégicas. Sin embargo, esta fragmentación institucional provoca una dispersión de responsabilidades y complica el establecimiento de políticas eficaces respaldadas por una visión clara y ambiciosa.

Sin embargo, si queremos responder a la urgencia social y sentar las bases para una aplicación efectiva del derecho a la alimentación a escala europea, es indispensable establecer una estrecha cooperación entre las diferentes políticas, así como entre los múltiples actores institucionales implicados en estas cuestiones. Con el nombramiento de Christophe Hansen, el cambio de denominación de «Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural» a «Comisario de Agricultura y Alimentación» ha reflejado institucionalmente la importancia de considerar de manera más global toda la cadena de producción, hasta el consumo final, lo que acogemos como una señal alentadora de que se están teniendo en cuenta estas cuestiones.

Por lo tanto, recomendamos:

1. **Establecer, tal y como se impulsa en el «diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura de la UE» (2024), mecanismos institucionales como las políticas orientadas a la demanda** (demand-side policies), a imagen del programa «School Scheme», que permite responder a los retos nutricionales al tiempo que se orienta la producción agrícola hacia modelos más sostenibles, con el fin de permitir una mejor coordinación horizontal de las políticas alimentarias y reforzar el impacto y la coherencia de las diferentes políticas que afectan a este ámbito;
2. **Fomentar las sinergias entre los fondos del FSE+ y la PAC para favorecer el surgimiento de relaciones «beneficiosas para todas las partes» entre los actores de la ayuda alimentaria y los agricultores**, por ejemplo, incluyendo expresamente en los contratos públicos una cuota mínima de determinados productos procedentes de productores locales, tal y como recomienda el informe Draghi y como se adoptó en la resolución del Parlamento Europeo sobre la contratación pública (9 de septiembre de 2025)⁷ en el marco de la próxima revisión de la Directiva sobre contratación pública;

- 3. Mejorar la resiliencia de nuestros sistemas alimentarios favoreciendo la aparición** ecosistemas alimentarios locales de la economía social orientados a la comunidad, por ejemplo, cooperativas agrícolas, cooperativas de alimentación, plataformas locales que ponen en contacto a productores y asociaciones, circuitos logísticos y mercados locales, con el fin de reforzar los vínculos sobre el terreno entre los agentes económicos locales de la sociedad civil, los agricultores y los ciudadanos, siguiendo el ejemplo de los proyectos alimentarios territoriales (PAT) en Francia, cuyo objetivo es reunir a los agentes territoriales en torno a temas relacionados con la alimentación, teniendo en cuenta las dimensiones territoriales (sociales, medioambientales, económicas y sanitarias);
- 4. Facilitar el acceso, para los proyectos colectivos, a las ayudas a la inversión de la PAC,** con el fin de desarrollar herramientas de transformación (fábricas de conservas vegetales, salas de despiece refrigeradas, etc.) para aprovechar al máximo las donaciones realizadas a las estructuras de ayuda alimentaria en caso de sobreproducción, así como incentivos para la colaboración en torno a actividades de recolección o sistemas de ayuda mutua entre agricultores;
- 5. Reforzar la resiliencia alimentaria europea tanto en tiempos de paz como de crisis,** tal y como se propone en el informe Niinistö (2024)⁸, en particular garantizando el suministro continuo de las estructuras de ayuda alimentaria en caso de crisis grave de nuestros sistemas alimentarios, por ejemplo mediante la constitución de reservas alimentarias estratégicas nacionales o incluso europeas, la diversificación de las fuentes de suministro, la anticipación y el establecimiento de asociaciones sólidas entre los actores del sector. En tiempos de paz, los alimentos de las reservas estratégicas que estén a punto de caducar podrán abastecer a los bancos de alimentos y otras estructuras de ayuda alimentaria.
- 6. Integrar el sector pesquero en los mecanismos comunitarios de retirada que apoyan la agricultura,** con el fin de garantizar una equidad real, proteger a los actores del sector y reforzar la seguridad alimentaria europea.

A pesar de la fragmentación institucional y la dispersión de competencias a nivel europeo, a escala nacional los Estados miembros disponen de margen para mostrar iniciativa y llevar a cabo por voluntad propia proyectos alimentarios ambiciosos. Hemos mencionado la dinámica observada a nivel regional dentro y fuera de la UE, como en Lombardía, Valonia o el cantón de Ginebra; que pueden servir de inspiración a los Estados para avanzar hacia el reconocimiento del derecho a la alimentación para todos y todas en su propio territorio. No obstante, sin llegar a modificar su constitución, los Estados miembros también pueden participar en esta lucha mejorando la eficacia de su política nacional de ayuda alimentaria e inspirándose en las buenas prácticas aplicadas en otros lugares.

Por lo tanto, recomendamos:

1. **Fomentar las donaciones de alimentos y otras formas de redistribución para el consumo humano**, tal y como se establece en la Directiva de la UE sobre residuos (2024), inspirándose en modelos positivos como los de Francia o Italia.
2. **Avanzar hacia la eliminación de los obstáculos fiscales a las donaciones de alimentos.**
3. **Fomentar las prácticas de mutualización y agrupación de compras entre los actores de la ayuda alimentaria** (como la iniciativa Soli-Food en Bélgica).
4. **Realizar un mapa claro de los actores nacionales** (sede social, escalas territoriales, público objetivo, etc.), con el fin de aportar claridad a la complejidad del panorama de la ayuda alimentaria.
5. **Organizar consultas nacionales en el marco de la incorporación del derecho a la alimentación en las legislaciones nacionales**, que fomenten la participación activa de los beneficiarios y las diferentes partes interesadas en dichas consultas, con el fin de desarrollar la cocreación de modelos de ayuda alimentaria que se ajusten a las necesidades de la población.
6. **Fomentar la ayuda mutua entre los actores de la ayuda alimentaria y del mundo agrícola**, en particular promoviendo la formación y la tutoría de los actores de la ayuda alimentaria que deseen iniciar actividades de producción o apoyando las posibilidades de apoyo humano a los actores agrícolas.

7. Favorecer una normativa que permita a las colectividades territoriales adquirir tierras agrícolas y granjas en busca de transmisión, con el fin de desarrollar la producción agrícola por parte de los actores de la ayuda alimentaria y de la ESS implicados en la reinserción o las incubadoras de futuros agricultores, a imagen del derecho de tanteo urbano, que permitió al municipio de Mouans-Sartoux en 2005 en Francia crear una empresa municipal agrícola destinada a abastecer a los comedores escolares con productos locales y ecológicos⁹.

Bibliography

1 Eurostat, **Almost 9% in the EU could not afford a proper meal**, Eurostat News (28 août 2025).

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250828-1>

2 Commission européenne, **Key figures on Europe – 2024 edition**

(Publications Office of the EU, Luxembourg, 10 juillet 2024) pp.36– 37.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/KS-EI-24-001>

3 Parlement européen, **Rapport sur “Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l’agriculture dans l’Union”, A9-0185/2023, 10 mai 2023.**

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0185_FR.html

4 Parlement européen, **Report on the European Social Fund Plus post-2027, A10-0014/2025 (21 février 2025).**

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0014_EN.html

5 Comité économique et social européen, **Opinion on the Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review; and Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges EESC, Opinion 2025/01236, CESE, Avis 2025/01236 (29 avril 2025).**

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad570a0e-2f35-11f0-8a44-01aa75ed71a1/language-en>

6 Parlement européen, **Procédure d’initiative sur les marchés publics, 2024/2103(INI). Texte adopté en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025).**

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2024/2103\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2024/2103(INI))

7 Parlement européen, **Résolution sur la passation des marchés publics, 2024/2103(INI), adoptée en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025).**

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/document-summary?id=1841304> (consultado el 2 de octubre de 2025).

8 Commission européenne, **Safer together: a path towards a fully prepared Union, Bruxelles, 24 octobre 2023.**

https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en

9 Commune de Mouans-Sartoux, **Régie agricole municipale – Présentation, Mouans-Sartoux, 2005.**

https://www.centresbourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/regie_communale_mouans_sartoux.pdf (consultado el 2 de octubre de 2025).

ECHOP

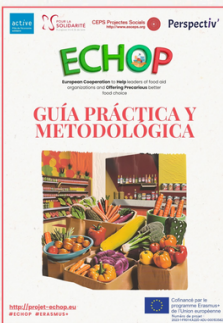
European Cooperation to Help leaders of food aid organizations and **Offering Precarious** better food choice

Este informe no habría sido posible sin la inestimable contribución de las personas y organizaciones que han compartido generosamente sus experiencias y buenas prácticas.

Los socios del proyecto ECHOP desean expresar su más sincero agradecimiento a todos los que han participado en este trabajo: su participación activa ha permitido recopilar información fundamental para reforzar las competencias de los gestores de las estructuras de ayuda alimentaria y mejorar la accesibilidad y la calidad de la oferta de alimentos a las poblaciones más precarias.

Muchas gracias.

Encuentre nuestros otros entregables en : <https://projet-echop.eu/es/entregables/>



CEPS Projectes Socials
<http://www.asceps.org>



Perspectiv'

El contenido de esta publicación es de exclusiva responsabilidad de su autor. La Comisión Europea no acepta ninguna responsabilidad por el uso que pueda hacerse de la información que contiene.

<http://projet-echop.eu>
#ECHOP #ERASMUS+



Cofinancé par le
programme Erasmus+
de l'Union européenne
Número de projet :
2023-1-FR01-KA220-ADU-000153562