

ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

PRIMERA VUELTA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Una de las primeras manifestaciones externas del desarrollo socioeconómico de las naciones es la abundancia de alimentos. Si durante siglos la inestabilidad de las cosechas y los problemas de sanidad animal y vegetal, el atraso en los medios de producción, la imposibilidad de desligarse de los factores climáticos, geográficos y naturales, las carencias en estructuras productivas y de transporte, almacenamiento y comercialización y las ineficiencias del mercado produjeron frecuentes mortandades y ruinas económicas, forzaron emigraciones y redujeron la capacidad para desarrollarse de muchas sociedades. El mundo desarrollado produce hoy alimentos en cantidad y calidad suficiente para todos sus habitantes, permitiendo un reparto adecuado y a un precio razonable. Y a pesar de estos avances, aún hoy para millones de personas en todo el mundo el hambre es una amenaza real y una desdicha cotidiana.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señal de un funcionamiento deficiente de los sistemas alimentarios. A lo largo de toda la cadena alimentaria se producen niveles significativos de pérdidas y desperdicio alimentario, desde la producción hasta el consumo. Solamente entre las fases de la postcosecha y la venta minorista se pierde hasta el 14 % de la cantidad de alimentos que se producen en todo el mundo según ha indicado la FAO en 2019. Las pérdidas y el desperdicio alimentario pueden tener su origen en una gama muy variada de antecedentes, ya sea por la utilización de insumos inadecuados en las actividades de producción; errores en la planificación y calendario establecidos para las tareas de cosecha; el empleo de prácticas de producción, recolección y manipulación inapropiadas; deficiencias en las condiciones de almacenamiento y control de la temperatura para la conservación de productos perecederos; inadecuadas condiciones y técnicas de comercialización en la etapa de venta minorista; malas prácticas de los proveedores de servicios alimentarios; comportamiento inapropiado de los consumidores durante la compra, preparación y consumo de los alimentos; falta o insuficiencia de equipos; transporte y capacidad de almacenamiento; la organización, la coordinación y la comunicación deficientes entre los agentes de la cadena alimentaria y la infraestructura insuficiente. Esta heterogeneidad ha condicionado sin duda que se desperdicien los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria, evidenciando severas deficiencias.

Por lo tanto, reducir drásticamente ese volumen de pérdidas y desperdicio alimentario es un imperativo moral de los Poderes públicos y de los operadores de la cadena de suministro.

Pero no sólo se desperdician esos alimentos tan necesarios en sí, sino también los significativos recursos empleados para producirlos, los ingentes esfuerzos humanos, técnicos y económicos invertidos y el valor agregado logrado con tanto trabajo y dedicación. El desperdicio supone una ruptura de las cadenas de valor del sector primario, un freno para el desarrollo económico de muchas regiones y operadores, en especial de las zonas rurales, y una inversión baldía que no se podrá dedicar a otros fines, hasta el punto de que se ha calculado que este desperdicio de recursos supone una disminución en términos económicos equivalente a 936 miles de millones USD al año (más de 728 miles de millones de euros al año).

Además, suponen un lastre muchas veces inadvertido para la política ambiental, ya que los alimentos desperdiciados generan una elevada huella hídrica y carbónica. Según el informe “Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España” (Aguilera, E., Piñero, P., Infante Amate, J., González de Molina, M., Lassaletta, L., Sanz Cobeña, A., 2020) en conjunto, el desperdicio de alimento es responsable de la cuarta parte de las emisiones totales del sistema agroalimentario, lo que en términos absolutos representa en torno a una tonelada de CO₂e per cápita al año. Los alimentos desperdiciados añaden un inasumible coste de oportunidad en recursos empleados, ya que absorben una ingente cantidad de insumos que no fructificarán e impiden el uso del suelo para otros fines (dos millones de hectáreas se han deforestado para producir alimentos que no se han consumido). Casi un 30% de la superficie agrícola del mundo se usa anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician. Según el Informe especial del IPCC sobre “*Climate Change and Land*” publicado en agosto de 2019 “Reduction of food loss and waste could lower GHG emissions and improve food security. Combined food loss and waste amount to a third of global food production. During 2010-2016, global food loss and waste equalled 8–10% of total GHG emissions from food systems; and cost about USD 1 trillion per year (2012 prices)”.

Por lo tanto, la pérdida y el desperdicio alimentario suponen un irreparable quebranto en términos de justicia social, de protección ambiental y de crecimiento económico, y todo ello en vano.

En este sentido, España es un claro ejemplo del paso de una sociedad eminentemente agraria a otra urbanizada y terciarizada. El rechazo al desperdicio alimentario es una preocupación tradicional muy ligada a las sociedades agrarias y entre nosotros ya la Pragmática de 15 de mayo de 1584 (recogida como Ley I, Título XX; Libro VII de la Novísima Recopilación) mandaba que *‘quando hubiere mucho pan en el pósito, y fuere menester renovarlo por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar á personas abonadas, con fianzas que cambien lo sean, de que lo volverán al pósito á la cosecha siguiente’*. La mejora de las capacidades productivas y logísticas, los intensos cambios sociales y de consumo, la urbanización y las nuevas formas de vida y la menor dependencia de los aspectos naturales han modificado la realidad productiva y trasladado una parte importante del problema de la pérdida y desperdicio hacia eslabones posteriores de la cadena de suministro. Así, aun existiendo todavía bolsas de pobreza en todas las sociedades desarrolladas, el acceso de la inmensa mayoría de su ciudadanía a comida suficiente y de calidad está asegurado, por lo que tanto la percepción del riesgo de perder esa situación de privilegio como los nuevos patrones de consumo han llevado a olvidar la fragilidad de la abundancia y a descartar cantidades ingentes de comida. Esta realidad debilita la economía nacional, aumenta los costes de oportunidad tanto de profesionales como de consumidores, incorpora mayores cargas para su correcto tratamiento y genera importantes externalidades negativas, mientras los más vulnerables de las sociedades desarrolladas tienen problemas efectivos de acceso a una alimentación variada y suficiente y los países más pobres padecen los problemas sociales y sanitarios derivados del hambre o la subalimentación, especialmente gravosos entre los niños. Pero la pujanza de nuestro sector agroalimentario ha demostrado siempre sobrada capacidad de adaptación y modernización y ha asegurado, incluso en los tiempos más difíciles, el suministro puntual de alimentos de gran calidad, la fijación de población en las zonas rurales, la contribución a la preservación ambiental y paisajística y la protección de rasgos culturales definitorios como la gastronomía. El compromiso, pues, de nuestro país con la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario se antoja imprescindible, como corolario lógico de esos valores y de la responsabilidad tanto de los diferentes eslabones de la cadena como de las entidades del tercer sector, y refleja,

al propio tiempo, nuestra evolución socioeconómica. Es imperativo, pues, que las naciones más desarrolladas no olviden ni su pasado ni sus obligaciones para con quienes más necesitan de una apuesta decidida por un mundo mejor.

II

La sociedad española y europea, así como las instituciones nacionales y comunitarias, no han permanecido ajenas a la situación que afecta las pérdidas y el desperdicio alimentario a todos los eslabones de la cadena alimentaria, reclamando medidas para la prevención y la reducción de las pérdidas y desperdicio alimentario, las cuales brindarán una gran oportunidad para lograr la seguridad alimentaria, reducir los riesgos medioambientales, conservar recursos no renovables para otros usos y evitar pérdidas económicas. En consecuencia, los Poderes públicos han empezado a tomar conciencia del problema y a actuar paulatinamente para poner fin en la medida de lo posible a esta situación insostenible.

En el plano internacional, en el Foro de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) celebrado en Roma en 2009 se aprobó el documento “Cómo alimentar al mundo en 2050”, en el que se ponía de manifiesto la necesidad de incrementar la producción de alimentos para hacer frente a la demanda creciente de una población en aumento y de la imperiosa necesidad de abordar las pérdidas y el desperdicio de alimentos, una oportunidad desaprovechada de alimentar al mundo, especialmente mejorando el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres, al tiempo que se contenía el empleo de recursos naturales finitos y de gestión de residuos biodegradables.

Para fomentar la concienciación frente a este problema, el 29 de septiembre se declaró el día internacional contra el desperdicio de alimentos.

En ese marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de la Agenda 2030 dispone en su meta 3 que para 2030 hay que “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”. Este objetivo aparece muy vinculado a otros como el ODS 2 “Hambre cero”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” o el ODS 13 “Acciones para el clima” y conforma un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

Asimismo, los Ministros de Agricultura del G20 se reunieron en Estambul para abordar los crecientes desafíos en materia de seguridad alimentaria, expresando “gran preocupación por el notable alcance de la pérdida y el desperdicio de alimentos en todas las cadenas de valor alimentarias”, y su importancia económica, ambiental y social, de modo que se conjuraron para establecer sistemas alimentarios sostenibles reduciendo las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Posteriormente se presentaría en su marco un Plan de Acción del G-20 sobre Seguridad Alimentaria / Sistemas Alimentarios Sostenibles como guía de actuación para sus miembros.

La lucha contra el desperdicio de alimentos es, pues, crucial en el marco del enfoque multilateral para el logro de la seguridad alimentaria, que la FAO define como la situación que se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. Para lograrlo, ha propuesto entre otras medidas la constitución de una plataforma para reducir las pérdidas y el desperdicio mediante un conjunto de

recomendaciones coherentes en toda la cadena de suministro, que pasan por evitar las pérdidas en la producción y la cosecha mediante prácticas sostenibles tanto técnica como socioeconómica y ambientalmente; asegurar instalaciones y medios de almacenamiento y procesado adecuados, desarrollando capacidades y asegurando la disponibilidad de materias primas y tecnologías eficientes; mejorar las técnicas de etiquetado y mercadotecnia, generando alimentos seguros y nutritivos que no se desperdicien o descarten; mejorar el comportamiento informado y el consumo sostenible; y reducir el desperdicio a lo largo de toda la cadena alimentaria, incluyendo el canal HORECA y los hogares.

Su Estudio sobre Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención, de 2011, fue un verdadero punto de inflexión en la toma de conciencia mundial sobre esta materia. Los resultados del estudio sugieren que ese tercio de la producción de alimentos se pierde o desperdicia, lo que equivale a 1.300 millones de toneladas al año: “cantidades enormes de los recursos destinados a la producción de alimentos se utilizan en vano, y las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la producción de alimentos que se pierden o desperdician también son emisiones en vano”.

El estudio apreció una diferencia significativa entre los patrones de comportamiento en los países ricos, donde la mayoría se concentra en la etapa de consumo, incluso aun siendo alimentos aptos, consecuencia del comportamiento del consumidor y de la falta de coordinación entre los diferentes actores de la cadena de suministro, y en los países pobres, donde los alimentos se pierden principalmente durante las etapas iniciales e intermedias de la cadena de suministro debido a limitaciones económicas, técnicas y de gestión del aprovechamiento, las instalaciones de almacenamiento y la refrigeración en condiciones climáticas difíciles, la infraestructura, el envasado y los sistemas de comercialización.

Prueba de ello es que en la Unión Europea calcula que un 40% del desperdicio se concentra en el consumidor y otro tanto en la transformación y fabricación, siendo del 15% en la restauración y del 5% en la distribución.

Precisamente la Unión ha ido aprobando una serie de iniciativas para luchar contra estas prácticas. Así, en 2010 la Comisión elaboró el pionero “Estudio preparatorio de los residuos alimentarios en la UE-27” como una primera aproximación a la situación.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE, supuso el primer hito en este camino. El Parlamento recordaba que en ese momento había en la propia Unión 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, de los cuales 16 millones recibían ayuda alimentaria de organismos de beneficencia.

Se instaba a las instituciones, Estados y operadores de la cadena de suministro a abordar el problema del desperdicio, al plantear cuestiones éticas, económicas, sociales y nutricionales, y también consecuencias sanitarias y ambientales (porque los acopios de residuos de alimentos contribuyen significativamente al calentamiento climático y originan gas metano, cuyo efecto invernadero es 21 veces superior al del dióxido de carbono), de modo que se mejorara la eficiencia y se incorporase a las políticas públicas europeas, tomándose medidas para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2025 y, al mismo tiempo, prevenir la generación de biorresiduos.

La resolución “considera imperativo reducir el desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde el campo hasta la mesa del consumidor ... adoptando

una estrategia coordinada, seguida de acciones concretas a escala europea, incluido el intercambio de mejores prácticas, ... fomentando las relaciones directas entre productores y consumidores y acortando las cadenas de suministro de alimentos, pidiendo a todas partes interesadas que asuman más responsabilidades compartidas y alentándolas a intensificar la coordinación con el fin de continuar mejorando la logística, el transporte, la gestión de existencias y el envasado” dado que las causas del desperdicio son diversas: “exceso de producción, mal acondicionamiento del producto (tamaño o forma mal concebidos), deterioro del producto o del envase, normas de comercialización (problemas de aspecto o envase defectuoso), y mala gestión de existencias o estrategias comerciales inadecuadas”.

La resolución “hace hincapié en que la agricultura, por su propia naturaleza, es eficiente en el uso de recursos y puede desempeñar un papel fundamental y de avanzada en la lucha contra el desperdicio de alimentos”, de modo que insta a tenerlo en cuenta en sus propuestas normativas, a fijar una definición armonizada de desperdicio, invertir en investigación, fomentar la educación y revisar los requisitos de calidad aplicables al aspecto exterior, tanto los impuestos por la legislación europea o nacional como por normas internas de las empresas, recordando que el Estudio de la Comisión sobre el empoderamiento de los consumidores en la Unión Europea (SEC(2011)0469) concluyó que el 18 % de los ciudadanos europeos no comprenden la frase «Consúmase preferentemente antes del ...».

Años después, el Parlamento Europeo aprobaría por unanimidad una Resolución sobre la “Iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio alimentario y garantizar la seguridad alimentaria” (2017), que insiste tanto en el problema como en las soluciones, recordando la necesidad de tomar medidas urgentes, efectivas y coordinadas para reducirlo y fijar objetivos concretos.

Entre las medidas recogidas en dicho documento cabe destacar la necesidad de realizar actividades de sensibilización y campañas de comunicación; fija un objetivo de reducción del desperdicio de alimentos en la Unión del 30 % para 2025 y del 50 % hasta 2030; insiste en el potencial de optimización de la utilización de alimentos perdidos o descartados y de subproductos en la producción de piensos, el reciclado de nutrientes y la producción de enmiendas de suelo; propone replantear los indicadores «fecha de caducidad» y «consumir preferentemente antes de» e identificar modelos logístico-organizativos que permitan recuperar, con plena seguridad, los productos que no se han vendido en esa fecha; incita a los hogares mediante la promoción de un día semanal dedicado a aprovechar las sobras y la creación de mercados para dar salida a los productos que normalmente quedan excluidos; destaca el potencial de los proyectos de innovación social, como la recogida y donación de alimentos excedentarios a las asociaciones de ayuda alimentaria y el fomento de las cadenas cortas de comercialización; sugiere aprobar «legislación del buen samaritano» pero teniendo en cuenta que las donaciones de alimentos no resuelven los principales problemas de la pobreza y que han de sujetarse a controles para que no se desvíen a la creación de un mercado alternativo; y recomienda incluir en las licitaciones de restauración la obligación de contar con planes de reducción y gestión de los desperdicios alimentarios y que los operadores asuman su parte de responsabilidad y apliquen la declaración conjunta sobre el desperdicio de alimentos Every Crumb Counts («cada migaja cuenta») y el acuerdo del sector minorista sobre el desperdicio.

En 2016 se adoptaron varias iniciativas en este mismo sentido, desde diferentes enfoques e instituciones, pero confluyendo en un objetivo compartido. Por un lado, se puso en marcha la Plataforma UE para las pérdidas y el desperdicio de alimentos, que permite un eficaz intercambio de experiencias y mejores prácticas entre Estados y agentes. Por otro lado, se aprobó el Plan de Acción para la Economía Circular y el

Dictamen del Comité Económico y Social sobre “Sistemas alimentarios más sostenibles” instaba a la Comisión Europea y los Estados Miembros a lograr un sistema alimentario sostenible, justo y respetuoso con el clima, reduciendo el desperdicio. Además, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo nº 34/2016 “La lucha contra el desperdicio de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario” exigió a la UE ser más eficiente en la lucha contra el desperdicio alimentario, considerando imprescindible fijar una definición para lograr los objetivos. Por último, se aprobaron las Conclusiones del Consejo sobre “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” y las Conclusiones del Consejo sobre las pérdidas y desperdicio alimentario han insistido en estos objetivos, fomentando la sostenibilidad, la reducción de los residuos y el desperdicio alimentario, en la que se incluía, entre otros aspectos, la petición a los Estados miembros y a la Comisión para la recopilación de datos con el fin de comprender mejor el problema; hacer hincapié en la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y facilitar la donación a organizaciones benéficas de productos alimentarios no vendidos. En 2018 se hizo una primera evaluación del progreso en la implantación de dichas conclusiones, y más tarde, en 2020, se hizo una segunda evaluación, en la que la presidencia alemana presentó un cuestionario a los Estados miembros y a la Comisión, concluyendo que todos los Estados han adoptado medidas nacionales para reducir las pérdidas y desperdicio alimentario, y que con frecuencia las han integrado en sus estrategias o legislación nacional, destacando en particular el tratamiento fiscal favorable de tales iniciativas.

Asimismo, la Comisión progresó en el desarrollo de una metodología de la UE para la medición del desperdicio de alimentos, y elaboró unas directrices de la UE para facilitar la donación de alimentos y la utilización de antiguos alimentos como pienso.

Seguidamente, en aplicación de la revisión de 2018 de la Directiva Marco de Residuos (DMR), que establece la obligación a los Estados de adoptar medidas para prevenir la generación de residuos, y en concreto, reducir los residuos alimentarios (a los que el desperdicio de alimentos contribuye en gran medida), para lo que deberán establecer sistemas de medición para conocer los residuos alimentarios generados y su evolución, basados en una metodología común aprobada por Decisión delegada (UE) 2019/2587 sobre una metodología común, requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios. En la Directiva se establece la obligación de comunicar todos los años la cantidad total de residuos alimentarios generados en cada uno de los eslabones de la cadena de suministro, en base a las mediciones que pueden realizarse cada 4 años para cada uno de estos eslabones de conformidad con la Decisión, de modo que la Comisión valorará en 2023 la viabilidad de establecer objetivos de reducción a escala europea. Asimismo, se fija la obligación de que los Estados miembros adopten medidas para prevenir la generación de residuos. Como mínimo, esas medidas reducirán la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios alimentarios, así como en los hogares, como contribución a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para reducir en un 50 % los residuos alimentarios per cápita a escala mundial en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030 y fomentarán la donación de alimentos y otros medios de redistribución para el consumo humano, dando prioridad al consumo humano frente a la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios.

Cabe significar que está actualmente en tramitación parlamentaria una nueva ley de residuos, en la que se prevén medidas para prevenir la generación de residuos, como la obligación de que las autoridades competentes adopten medidas cuyos fines serán,

al menos, reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares de forma que se logre una reducción del 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020, y fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios. Así mismo incluye un artículo específico sobre residuos alimentarios.

En todo caso, las actuaciones ligadas a la lucha contra el desperdicio y la pérdida de alimentos aparecen en otras actuaciones europeas, como el Pacto Verde Europeo y especialmente de la Estrategia de la Granja a la Mesa, que han incorporado estas acciones como elemento transversal en el resto de políticas comunitarias, o el programa de consumo de fruta y leche en las escuelas para fomentar buenos hábitos alimentarios entre los niños y jóvenes, que puede ir acompañado de medidas educativas que fomenten la prevención de las pérdidas y el desperdicio. Todas ellas han llegado, en último término, a conformar un núcleo esencial de la nueva Política Agrícola Común (PAC) para 2023 en adelante.

Por otro lado, la Estrategia Española de Economía Circular- España 2030 incluye un objetivo de EEC que incluye como objetivo reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, el I Plan de Acción de Economía Circular que incluye un apartado 2.2 sobre residuos alimentario con dos medidas, instrumentos con los que esta ley es coherente.

Precisamente, este reflejo en la PAC venidera tiene también traslación en sede nacional, de modo que en el Plan Estratégico de la nueva PAC se recoge un Objetivo Específico 9 para mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, en cuya definición se ha identificado como una necesidad la de reducir el desperdicio alimentario desde la producción hasta las personas consumidoras.

Pero España puso en marcha ya muchas otras iniciativas para detener el desperdicio, de entre las que cabe destacar la pionera Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 2013, destinada a fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas, y a desarrollar de forma coordinada actuaciones que han contribuido a impulsar un cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión que han permitido limitar el desperdicio y reducir las presiones ambientales.

Sus principales líneas de actuación han sido la colaboración entre los diferentes actores interesados, el aumento de la concienciación social, el impulso de buenas prácticas de prevención y reducción y la optimización del excedente y se ejecutó con un enfoque multidisciplinar y multisectorial, en la que todos los agentes implicados en la cadena de suministro de alimentos contribuyeron de forma directa o indirecta a la prevención y reducción. De entre estas líneas pueden destacarse el esfuerzo por lograr informar y concienciar (para lograr compromisos firmes contra el desperdicio de alimentos en todos los eslabones) o ciertas modificaciones normativas, como la desaparición de la indicación de la fecha límite de venta del yogur. Asimismo, el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria ha incorporado el compromiso de prestar especial atención a reducir el volumen de desperdicios alimentarios en las distintas fases de la cadena.

Otro de los elementos claves ha residido en el apoyo a las nuevas tecnologías y la innovación, como aquéllas que permiten aumentar la vida útil de los alimentos, sobre todo en cuanto a su envasado, por lo que se trabajó fomentando el emprendimiento y la innovación de proyectos empresariales dirigidos a la reducción del desperdicio alimentario, o la identificación de las cuatro Rs del desperdicio alimentario: reducir mediante la compra responsable, redistribuir donando alimentos para salvarlos, reutilizar para aprovechar las sobras con creatividad y reciclar, atreviéndose a comportar. La Estrategia contemplaba diversas iniciativas en el ámbito de la evaluación, la divulgación y promoción; los estudios, la innovación y la cooperación y gran parte de los esfuerzos se centraron en producir cambios en el consumidor como destinatario final de la cadena agroalimentaria, puesto que éste tiene una posición de fuerza al realizar sus decisiones de compra, orientando al mercado. En este sentido, se trabajó con actuaciones en las escuelas, con las “Semanas contra el desperdicio” y con campañas de información y sensibilización.

Desde el principio se consideró que esta Estrategia debía instrumentarse mediante recomendaciones, acuerdos voluntarios y autorregulación, pues se entendía que debían ser los propios agentes de la cadena alimentaria los que mostrasen su compromiso y se adhiciesen a la Estrategia convencidos por sí mismos de la necesidad de actuar para reducir este problema. El desarrollo de la Estrategia requirió el esfuerzo y cooperación de todo el sector agroalimentario español. Para aunar los esfuerzos de todos los actores implicados, la Estrategia contó con una Comisión de Seguimiento, de la que formaban parte tanto la Administración como las principales organizaciones y asociaciones comprometidas contra el desperdicio alimentario, cuya función principal era evaluar el grado de cumplimiento de las actuaciones propuestas en el marco de la Estrategia, las dificultades encontradas durante su desarrollo, los resultados conseguidos y proponer las acciones correctoras que tuviesen que introducirse.

Sin embargo, como en otros documentos se ha constatado, el primer gran reto ha sido saber exactamente en qué consiste y cuál es la magnitud del problema, por lo que se ha venido trabajando con los agentes de la cadena alimentaria para la realización de estudios que han permitido conocer en qué etapas se producen las pérdidas y el desperdicio alimentario, su cuantificación e impacto económico y social. El primero de ellos fue el Estudio monográfico sobre el desperdicio alimentario del Barómetro del clima de confianza del sector agroalimentario de 2013, en el que se concluyó que la inmensa mayoría de los distribuidores retiraban de media un 5,6% de sus productos por sobrepasar las fechas de consumo preferente y caducidad y que la mayoría de los consumidores decían conocer la diferencia entre fecha de caducidad y fecha de consumo preferente, aunque existía margen de mejora. Tras su repetición en 2015 la cantidad de retiradas había bajado levemente pero su destino era el mismo que entonces: la basura. Mientras, el 95% de las personas cree que los supermercados deberían donar a bancos de alimentos los productos a punto de caducar y que saben que no venderán.

En 2014 se puso en funcionamiento el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles y más tarde, el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario fuera de los hogares, que al ser sistemas de medición estable, evolutiva y con visión a largo plazo proporcionan información detallada tanto de los alimentos que se tiran tal cual se compraron, como de los restos de recetas preparadas en el hogar que acaban en la basura y de los alimentos y bebidas fuera de los hogares.

Según datos del Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles, la evolución del desperdicio desde el inicio de las mediciones ha sido desigual, si bien se ha podido observar que estaciones especialmente cálidas (el verano

de 2015, así como el verano y el otoño de 2018) han coincidido con mayores niveles de desperdicio. Tras varios períodos en los que la tendencia general era decreciente, en el otoño-invierno de 2018-19 se alcanzó el valor más alto de la serie (712,2 millones de kg de desperdicio). En total, el año 2019 se desperdiciaron 1.352,5 millones de kg, un incremento del 1 % respecto a 2018, aunque desde entonces el desperdicio ha ido descendiendo progresivamente.

Según los datos de primavera-verano de 2020, durante la pandemia el número de hogares que desperdicia ha descendido ligeramente al 74,4 % (siendo en 2019 el 79 %), a pesar de aumentar notablemente el consumo en el hogar. También desciende un 2,6 % el volumen de desperdicio respecto a primavera-verano de 2019.

En 2020 el desperdicio total se sitúa en alrededor de 25 millones de kg a la semana, que corresponden a casi 1,4 kg por hogar. Más del 80 % del desperdicio corresponde a productos sin utilizar, que se desechan por deterioro. El mayor volumen de desperdicio corresponde a frutas, hortalizas y lácteos, que suman más del 50 % del total de productos sin utilizar. Mientras que las recetas más desperdiciadas son las de legumbres, cocidos y sopas o purés.

Por otra parte, según los datos del Panel de cuantificación del desperdicio alimentario fuera de los hogares, el desperdicio total generado por parte de los consumidores en su consumo extradoméstico, en un período de 12 meses (otoño-invierno + primavera verano 2020), fue de 30,5 millones de kg, lo que supone alrededor de 0,9 kg per cápita. Los alimentos más desperdiciados en este período fueron las hortalizas y verduras, la carne y el pan, sumando entre las tres categorías más del 50 %. Entre las bebidas destacan las bebidas frías, en especial las bebidas refrescantes, agua y cerveza, sumando alrededor del 75 %.

La segunda etapa de la Estrategia vino a profundizar en los objetivos originales, por medio de ocho ejes: generación de conocimiento, formación y sensibilización, fomento de buenas prácticas, colaboración con otros agentes, acuerdos sectoriales, aspectos normativos, investigación e innovación y desperdicio, medio ambiente y cambio climático.

Es esta nueva etapa, el ministerio cuantificó el desperdicio que se generaba en la industria y la distribución en España donde se pudo observar que la sensibilidad sobre la importancia de prevenir y reducir el desperdicio crece progresivamente, así como la visión de que sólo desde la colaboración se puede reducir y atajar este problema.

También se pudo comprobar que, el nivel de concienciación de las empresas sobre la importancia de combatir el desperdicio alimentario, es cada vez mayor, el 71% de las empresas dispone de un plan para combatir el desperdicio de alimentos.

Un 61,1% promueve prácticas internas y un 51,39% realiza acciones con los eslabones inmediatamente anteriores o posteriores destinados a reducir el desperdicio de alimentos.

Se deduce que, hay una búsqueda de producción más eficiente. De la producción, por cada Kg de producto acabado en la industria alimentaria, se genera un 0,0022 Kg de subproductos que se aprovecha y un 0,004 Kg de residuo, lo que implica que las empresas trabajan para poder aprovechar la mayor cantidad de alimentos.

Las prácticas que mayormente emplean en la lucha contra el desperdicio son la formación y concienciación de los propios empleados y proveedores mediante cursos, charlas, visitas... Y los controles exhaustivos de los procesos y maquinaria para la

eliminación de ineficiencias durante el proceso. Además, este estudio también se centró en el impacto que ha tenido el COVID-19 en el desperdicio de alimentos, destacando que más del 20% de empresas ha aumentado la donación de los alimentos. Y que hay una mayor solidaridad, ya que 9 de cada 10 empresas donan a ONGs.

El balance de estos años de Estrategia ha supuesto un avance en el desarrollo de actuaciones que han contribuido al impulso de cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión, buscando limitar el desperdicio de alimentos y reducir las presiones ambientales. Concluida la vigencia de la estrategia en 2020, la presente ley supone el siguiente paso en el proceso para afrontar el serio problema del desperdicio alimentario, con el objeto de incorporar al Ordenamiento una serie de principios y normas que permitan atajarlo y sentar las bases para su erradicación.

III

No obstante, los esfuerzos realizados en la lucha contra el desperdicio alimentario parecen haber sido insuficientes. Por ese motivo, y debido a que el problema de las pérdidas y el desperdicio alimentario afecta a todos los eslabones de la cadena de suministro y que numerosos factores influyen en él, parece evidente la necesidad de contar con una norma que fomente la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, cuyo reto sea lograr evitar y frenar la generación de las pérdidas y el desperdicio alimentario, impactos adversos de su generación y de sus aprovechamientos y valorización a lo largo de la cadena alimentaria. Para lograr que todos los eslabones de la cadena de suministro sean eficientes en la consecución de este objetivo es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad, involucrando en su elaboración y en su puesta en práctica a Administraciones públicas, empresas y operadores relacionados con la cadena alimentaria, asociaciones, y la sociedad en su conjunto. Sólo así es posible reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario en todos los ámbitos de la cadena de suministro.

La lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario es clave para lograr la sostenibilidad. La prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos ofrece beneficios para todos los eslabones de la cadena alimentaria, y la recuperación y distribución para la donación de los excedentes de alimentos tiene un importante peso sobre la dimensión social. En el marco expuesto, la presente ley sobre la prevención y la reducción de la generación de pérdidas y desperdicio alimentario, impactos adversos de su generación y de sus aprovechamientos y valorización a lo largo de la cadena alimentaria, tiene como finalidad promover la economía circular; disminuir el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos destinados a la producción agraria y una mejor gestión de los recursos hídricos, evitando excedentes agrícolas que puedan perderse o desperdiciarse y que pueden proporcionar claros beneficios para la ayuda alimentaria; sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en generar; fomentar la distribución para la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria, la trazabilidad; promover la recuperación y distribución para la donación de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano y favorecer la investigación e innovación y actividades de concienciación en el ámbito de la reducción del desperdicio alimentario.

Entre los fines de la ley cabe destacar el de dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello, además de otras medidas, se reducirá la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros

tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares de forma que se logre una reducción del 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020. Se trata, por tanto, de una iniciativa de máxima importancia y actualidad por su contribución neta al logro de unos sistemas alimentarios más sostenibles, avanzando en el logro de los ODS, especialmente el ODS 2: Hambre Cero, el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, el ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles y el ODS 13: Acción por el clima. Consecuentemente, esta ley se encuentra en consonancia con la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, que establece entre sus metas que para 2022 se habrá revisado la legislación referente a las fechas de duración mínima, caducidad y consumo, en colaboración con las instituciones europeas, contribuyendo a la reducción del desperdicio alimentario de modo que esta norma coadyuvará al cumplimiento de esa medida en sede comunitaria.

Asimismo, cabe destacar que tanto el “Plan Nacional Integrado de Energía y Clima” como “La Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (2050)” recogen medidas y líneas de acción para la reducción del desperdicio alimentario, que esta futura Ley permitiría activar y acelerar, contribuyendo así a los objetivos climáticos de España recogidos en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, todo ello en consonancia con la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 y su I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 en el marco del Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva de la UE del año 2020, donde se menciona como una de las cadenas de valor clave en este contexto la de “Alimentos, agua y nutrientes”.

Esta norma se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla 13.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a, que atribuye al Estado competencia sobre Legislación básica sobre protección del medio ambiente.

La norma parte de la asunción de que no es suficiente con medidas de concienciación, es preciso acompañarlas de importantes reformas estructurales en la cadena de elaboración, transformación y suministro de productos alimentarios, que se tienen que apoyar financieramente, y de un decidido impulso de los Poderes públicos para que pueda acometerse la decisiva transformación que la realidad actual exige.

En este marco, se aprueba la presente ley, que consta de 15 artículos, estructurados en cinco capítulos.

El capítulo I, «Disposiciones generales», incorpora el objeto de la ley que, en esencia, es la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, y su ámbito de aplicación, que prefigura el propio contenido de la norma: las actividades que realizan los agentes ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como, hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución para la donación de alimentos y de la Administración pública.

Además de fijar las definiciones de los conceptos aplicables a la norma, se regulan los principios rectores, tales como la eficiencia en el uso de los recursos o el fomento a la donación de alimentos, haciendo especial hincapié en la colaboración entre Administraciones públicas.

Uno de los aspectos esenciales es la propia la jerarquía de prioridades que los agentes han de aplicar en esta materia, de modo que se asegure un aprovechamiento óptimo, conforme a la normativa de residuos, primando siempre la prevención y el empleo en la alimentación humana y fijando la sucesión de prioridades a tener en cuenta en caso de que no sea posible lo anterior, tales como la valorización o el empleo como subproductos.

El capítulo II regula las obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo un listado de cuestiones que todos los agentes deberán tener presente, de modo que opere a modo de sustrato común de sus actividades. Este listado se completa en aspectos concretos con obligaciones y recomendaciones destinadas a actividades concretas con el fin de perfeccionar la trabazón del sistema *ratione materiae*. Así, por ejemplo, se puede destacar como obligación horizontal para todos los agentes la de aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades de esta ley en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen y adoptar medidas adecuadas para su aplicación, disponer de instalaciones adecuadas de manipulación o formar y sensibilizar a trabajadores y voluntarios. Junto con este haz de disposiciones, la norma recoge mandatos específicos para las Administraciones públicas como garantes del interés general, tales como llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que esta norma no pretende ser la única forma en que deben cubrirse las necesidades básicas de la ciudadanía más vulnerable, puesto que la entrega de alimentos para evitar su desperdicio es un recurso extraordinario y excepcional que atiende a diversas finalidades de interés general, pero la cobertura de necesidades básicas siempre debe estar garantizada a través de fórmulas normalizadas que respeten la dignidad de las personas y les permitan tomar decisiones sobre cómo alimentarse.

El capítulo III se centra en la racionalización de las fechas de consumo preferente para la contribuir a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Así, se contiene un mandato para fomentar la adecuación de las fechas de consumo preferente a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en el marco de la normativa europea.

El capítulo IV dispone los instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, entre los que se recogen medidas de fomento de la autoregulación y se disciplina el sistema para la aplicación y control de esta política pública, incluyendo un Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que contendrá la estrategia general de la política de desperdicio alimentario, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los programas autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención y eliminación, el Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que se revisará al menos cada cuatro años, que contendrá los objetivos generales y prioridades de las tareas de control a realizar por las Administraciones competentes en esta materia, y el informe anual en el que recogerá el resultado de la ejecución del Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

En este sentido es esencial asegurar una labor coordinada entre todos los niveles administrativos que permita un efectivo control, un apoyo real y compartido y un conocimiento exhaustivo y diseño de una gobernanza multinivel apropiada para un ámbito en que existe un intenso entrecruzamiento de competencias, que ha de converger una aplicación de la política de desperdicio alimentario basada en el liderazgo

compartido y los esfuerzos cooperativos. De este modo, en el marco del Plan Estratégico se aprobarán los programas autonómicos y, en su caso, locales y las tareas ejecutivas en materia de control, que habrán de llevarse a cabo de modo sistemático y suficientemente frecuente, se enmarcarán en el Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Por último, y sobre la base de la información autonómica, con periodicidad anual, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realizará un informe en el que recogerá el resultado de la ejecución del Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, desarrollado por las Administraciones públicas competentes. Esta coordinación se materializa mediante la integración de políticas y medidas para el logro de una meta tan transversal a todas ellas, como la disminución del desperdicio alimentario, en respuesta a la consideración de la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012 que pedía el diseño de una gobernanza multinivel apropiada para un ámbito en que existe un intenso entrecruzamiento de competencias, que ha de converger en una aplicación de la política de desperdicio alimentario basada en liderazgo compartido y los esfuerzos cooperativos.

El capítulo V, por último, recoge el régimen sancionador, tipificando las infracciones y recogiendo las sanciones básicas en la materia, de modo que se asegure un margen amplio para que las normas autonómicas decidan cuál haya de ser su sistema de infracciones y sanciones, dentro de un marco básico que asegure un mínimo común normativo razonable.

Por último, la ley se completa con una parte final compuesta por una disposición adicional y tres finales en que se prevén las correspondientes previsiones sobre el título competencial, las habilitaciones normativas y la entrada en vigor, así como sobre la metodología coordinada de cuantificación de desperdicio, pérdida y residuo alimentario.

CAPITULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y fines de la ley.

1. La presente ley tiene por objeto la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria; establecer una jerarquía de prioridades, facilitar la donación de alimentos y contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable así como una producción y consumo más sostenible; y sensibilizar, formar, movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos así como en materia de información alimentaria.

2. Son fines específicos de esta Ley:

- a) Disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo así la economía circular.
- b) Sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en general.
- c) Fomentar la distribución para la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad.
- d) Promover la recuperación y distribución para la donación de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano.
- e) Favorecer la investigación e innovación y actividades de concienciación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

- f) Dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta ley es de aplicación a las actividades que realizan los agentes ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como, hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución para la donación de alimentos y de la Administración pública, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley XXX de residuos y suelos contaminados y otra normativa de residuos que les sean de aplicación.

Artículo 3. Definiciones

Además de las definiciones incluidas en la Ley de Residuos y Suelos contaminados, a los efectos de esta ley se entiende por:

- a) Agentes de la cadena alimentaria: operadores pertenecientes al sector primario, incluyendo cooperativas y demás entidades asociativas, entidades o empresas de elaboración, fabricación o distribución de alimentos, comercios al por menor, empresas del sector de la hostelería o la restauración y otros proveedores de servicios alimentarios, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución para la donación de alimentos, y las Administraciones públicas.
- b) Alimento, producto agrícola o alimentario: se aplicará la definición prevista en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
- c) Desperdicio alimentario: productos agrícolas y alimentarios descartados de la cadena alimentaria que siguen siendo perfectamente comestibles y adecuados para el consumo humano y que, a falta de posibles usos alternativos, terminan desechados como residuo.
- d) Pérdidas de alimentos: productos agrícolas y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación agraria o ganadera, ya sea reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost *in situ* como residuo y cuyo destino final hubiera sido la alimentación humana.
- e) Otros proveedores de servicios alimentarios: centros sanitarios, centros educativos, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros, residencias geriátricas, y en general todos los establecimientos permanentes que ofrezcan catering o servicio de comedor.
- f) Seguridad alimentaria: situación que se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable.

Artículo 4. Principios rectores.

Las actividades destinadas a prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario para todos los agentes de la cadena alimentaria se regirán por los siguientes principios:

- a) Eficiencia en el uso de los recursos de la cadena alimentaria.
- b) Prevención, de modo que se fomente la adopción de medidas orientadas a evitar que un alimento se desperdicie, a reducir la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentario mediante su reutilización, y a reducir el impacto de la generación de residuos sobre el medio ambiente y la salud humana.
- c) Jerarquía de prioridades conforme a lo señalado en esta ley y en la normativa reguladora de residuos, cuando los productos agrícolas y alimenticios ya no sean susceptibles de consumo humano y en ausencia de una posible utilización alternativa.
- d) Fomentar la donación de alimentos y otros tipos de distribución para la donación para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios

Artículo 5. Jerarquía de prioridades de los agentes de la cadena alimentaria.

Los agentes de la cadena alimentaria deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades:

- a) Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- b) Utilización para la alimentación humana incluida la donación y otros tipos de redistribución para consumo humano.
- c) Transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo.
- d) Uso de los alimentos como subproductos destinándolos a la alimentación animal y fabricación de piensos.
- e) Uso como subproducto en otra industria
- f) Valorización material mediante la obtención de compost de calidad y digerido para su uso en agricultura.
- g) Valorización energética mediante la obtención de biogás u otros tipos de valorización energética mediante la obtención de combustibles.

CAPÍTULO II. Obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria

Artículo 6. Obligaciones generales y buenas prácticas para todos los agentes de la cadena alimentaria

1. Todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades de esta ley en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen y adoptar medidas adecuadas para su aplicación, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley XXX de residuos y suelos contaminados y otra normativa de residuos que les sean de aplicación.

Ninguna estipulación contractual podrá impedir la donación de alimentos.

2. Además, todos los agentes de la cadena alimentaria tienen las siguientes obligaciones:

- a) Disponer de infraestructuras adecuadas y formación del personal para que los procesos de manipulación, almacenamiento y transporte se lleven a cabo en las condiciones óptimas, que minimicen las pérdidas.
- b) Disponer de sistemas que garanticen la cadena de frío, cuando sea necesario, y el uso de equipos de almacenamiento y transporte adecuados, así como el desarrollo de protocolos específicos para el correcto transporte y la recepción en frío.
- c) Disponer de instalaciones adecuadas de manipulación.
- d) Disponer de un plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario que contemple en su caso la donación.
- e) Formar y sensibilizar al personal (empleado y voluntario) para que actúen de forma activa en la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario e implicarles en esta acción.
- f) Medir e informar anualmente sobre la cuantificación de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- g) Asegurarse de que los productos tienen suficiente vida útil de almacenamiento al entregarlos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos con el fin de hacer posible su distribución y uso seguros por parte del consumidor final.
- h) Donar o distribuir sus excedentes de alimentos a aquellas empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos.
- i) Hacer un uso racional de los recursos y otros insumos necesarios para la producción, transformación y comercialización de alimentos.
- j) Asegurarse de que los productos con la fecha de consumo preferente vencida se presenten separados y claramente diferenciados del resto de productos en el punto de venta final a disposición del consumidor, con bajada de precios o para donación.

3. En el caso de empresas de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios, tendrán además las siguientes obligaciones:

- a) Ofrecer al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional alguno, los alimentos que no haya consumido, e informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú. Para ello se emplearán envases aptos para el uso alimentario, reutilizables, compostables o fácilmente reciclables, y se admitirá que el consumidor porte su propio envase siempre que esté en condiciones adecuadas de higiene.
- b) En el caso de instituciones que sean otros proveedores de servicios alimentarios, tales como centros sanitarios, centros educativos y residencias geriátricas que ofrezcan catering o servicio de comedor, sea con medios propios o ajenos, deberán contar con programas de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que cumplan la jerarquía de prioridades.

4. Asimismo, las empresas que venden alimentos al consumidor promoverán junto con las Administraciones un modelo de buenas prácticas destinadas a evitar y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario adoptando las siguientes medidas:

- a) Incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima, de acuerdo con la jerarquía de prioridades.
- b) Los establecimientos de comercio al por menor con una superficie superior a la que fijen las comunidades autónomas, que en todo caso será de al menos 400 m² deberán fomentar líneas de venta con productos «feos», «imperfectos» o «poco estéticos», promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles, fomentar la venta de alimentos a granel e incorporar y mejorar la información sobre el aprovechamiento de los alimentos.
- c) Formar y sensibilizar personal (empleado y voluntario) para que actúen de forma activa en la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario e implicarles en esta acción, involucrando especialmente al personal de cocina.
- d) Exponer en lugar visible para los consumidores propuestas de divulgación de las Administraciones competentes relativas a una mejor planificación de los menús, de sus compras, compra sostenible (alimentos frescos, de temporada, a granel), cocina de reaprovechamiento, buenas prácticas de almacenamiento, correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente, y reciclaje y materiales de envasado para sensibilizar al consumidor sobre estas cuestiones.

5. En el caso de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios, además, promoverán junto con las Administraciones un modelo de buenas prácticas destinadas a evitar y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario adoptando las siguientes medidas:

- a) Incorporar criterios de compra sostenible y de calidad (alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos) para reducir la huella ambiental y promocionar la economía de proximidad, sin perjuicio del régimen especial de aquellas empresas del sector de la restauración y la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios que por sus especiales características o su temática deban adquirir productos que no sean los de proximidad para garantizar que se ajustan a los servicios ofrecidos a y la expectativa del consumidor al estar vinculados con la imagen de los mismos.
- b) Flexibilizar los menús, incorporando menús a elección que ofrezcan la posibilidad de escoger entre alimentos opcionales (tales como guarniciones, pan, condimentos, raciones de distinto tamaño, etc.).
- c) Fomentar la donación de alimentos con fines sociales.
- d) Fomentar la entrega a proyectos de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.

6. Las industrias alimentarias, los establecimientos de comercio al por menor con una superficie superior a la que fijen las comunidades autónomas, que en todo caso será de al menos 400 m² y las de hostelería y restauración deberán disponer de los medios para asegurar que los alimentos no vendidos y que siguen siendo aptos para el consumo

humano se donen a través de un pacto o convenio que regule la donación a organizaciones.

De acuerdo con esta obligación, el pacto o convenio que regule la donación a organizaciones deberá contemplar al menos el siguiente contenido:

- 1.º Las condiciones de la recogida, transporte y almacenamiento de los productos.
- 2.º Los compromisos de los agentes de la cadena.
- 3.º La selección de los alimentos a donar la hará el agente.
- 4.º La posibilidad de que la organización receptora rechace la donación

Artículo 7. *Obligaciones específicas para las empresas y las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación de alimentos aptos para el consumo humano.*

Los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas y las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación de alimentos aptos para el consumo humano, además de cumplir con lo previsto en el capítulo V bis del Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, tienen las siguientes obligaciones:

- a) Se garantizará la trazabilidad de los productos donados mediante un sistema de registro de entradas y salidas de los alimentos recibidos y entregados. Quedan excluidos de las obligaciones relativas a la trazabilidad los particulares que provean alimentos sobre una base *ad hoc* en eventos comunitarios u otros actos benéficos, así como las organizaciones benéficas que ocasionalmente reciban alimentos procedentes de donantes privados.
- b) Mantener unas correctas prácticas de higiene en la conservación y la manipulación de los alimentos que tienen a su disposición.
- c) Realizar la donación y distribución de alimentos sin discriminación por razón de discapacidad, edad, sexo, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, territorio o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como velar por el respeto a los derechos humanos.

Artículo 8. *Obligaciones específicas para las Administraciones públicas.*

Las Administraciones públicas tienen las siguientes obligaciones:

- a) Colaborar con las restantes Administraciones y agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- b) Llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- c) Elaborar de guías de buenas prácticas encaminadas a mejorar la gestión alimentaria y con ello disminuir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

- d) Ofrecer información sobre programas de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- e) Poner a disposición de los agentes planes de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
- f) Formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a los consumidores en una mejor planificación de los menús y de sus compras, en una compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, a granel, de proximidad o locales), en la cocina de reaprovechamiento, las buenas prácticas de almacenamiento, la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente, y el reciclaje y materiales de envasado.
- g) Promover la prevención de residuos e informar al consumidor sobre los hábitos de consumo más responsables.
- h) Recopilar datos que permitan comparar de forma recurrente la evolución temporal en la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

A tal efecto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:

- i. Analizará cuantitativa y cualitativamente las pérdidas y el desperdicio alimentario
- ii. Publicará periódicamente sus datos de medición del desperdicio alimentario en los hogares y fuera de los hogares
- iii. Publicará toda la información de que disponga en relación con el desperdicio alimentario en cada uno de los eslabones de la cadena.
- i) En el marco del Plan Estratégico previsto en el artículo 11, las comunidades autónomas elaborarán programas de medidas básicas y complementarias conducentes a la consecución de los objetivos previstos en esta ley.
- j) Asesorar e informar a las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación y redistribución de alimentos óptimos para el consumo humano

CAPITULO III. Racionalización de las fechas de consumo preferente

Artículo 9. Racionalización de las fechas de consumo preferente.

1. El Gobierno adoptará políticas públicas y medidas para fomentar la adecuación de las fechas de consumo preferente a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, y, en su caso, la posibilidad de poner en el mercado los productos con fecha de consumo preferente sobrepasada. Para ello se tendrán en cuenta los criterios establecidos por la Unión Europea en las propuestas legislativas en la materia.

2. Todas las Administraciones:

- a) Llevarán a cabo acciones formativas y divulgativas sobre la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente a los consumidores, así como a agentes distribuidores y productores.

- b) Incentivarán que los agentes de la cadena alimentaria ajusten las fechas de consumo preferente de sus productos, hasta el máximo que garantice la adecuada calidad del producto.
- c) Promoverán la investigación y la innovación sobre la viabilidad de los alimentos para alargar la vida útil.
- d) Llevarán a cabo estudio e investigaciones industriales del mercado de fechas de consumo preferente en relación a la calidad de los alimentos y productos alimenticios, así como el volumen de producción para intentar en lo posible evitar el desperdicio alimentario.

3. Los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas y las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación de alimentos aptos para el consumo humano podrán emplear productos agrarios y alimentarios que hayan sobrepasado la fecha de consumo preferente.

CAPITULO IV. Instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

Artículo 10. *Fomento de la autoregulación.*

Las Administraciones públicas fomentarán los sistemas de regulación voluntaria de los agentes de la cadena, entre otros, otorgando ayudas a su constitución.

Artículo 11. *Planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.*

1. El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Derechos Sociales y Agenda 2030; de Consumo, de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Industria, Comercio y Turismo; de Inclusión Social y Migraciones y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación previa consulta a las comunidades autónomas, a las entidades locales, elaborará un Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que contendrá la estrategia general de la política de desperdicio alimentario, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los programas autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y eliminación, y será coherente con la planificación en materia de residuos alimentarios, de la que tomará cuantos datos sean procedentes.

2. Los programas autonómicos se elaborarán previa consulta a las entidades locales y contendrán un análisis actualizado de la situación de las pérdidas y desperdicio alimentario en su ámbito territorial, los objetivos a alcanzar que serán coherentes con los del plan estratégico así como una exposición de las medidas para facilitar la consecución de dichos objetivos a alcanzar.

Esos programas reflejarán los objetivos no conseguidos en la anterior programación con sus posibles medidas correctoras y determinarán los puntos de referencia cualitativos o cuantitativos específicos adecuados para evaluar los progresos realizados en la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio alimentario.

3. Las entidades locales, en el marco de sus competencias, podrán elaborar, individualmente o agrupadas, programas de gestión del desperdicio alimentario de conformidad y en coordinación con el Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y con los programas autonómicos.

4. En la elaboración de estos planes y programas se tendrá especial consideración a las medidas que reduzcan de forma significativa la pobreza y garanticen la seguridad alimentaria.

5. Los planes y programas se evaluarán y revisarán, al menos, cada cuatro años.

Artículo 12. *Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario.*

1. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, previo informe de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030; de Consumo, de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Industria, Comercio y Turismo; de Inclusión Social y Migraciones y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación aprobará un Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que se revisará al menos cada cuatro años, que contendrá los objetivos generales y prioridades de las tareas de control a realizar por las Administraciones competentes en esta materia.

Este plan podrá integrarse en el Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

2. Los controles que a tal efecto se establezcan por las autoridades competentes serán sistemáticos, suficientemente frecuentes, en los lugares en los que se produzcan, transformen, almacenen, distribuyan o comercialicen los productos agrarios o alimentarios y, ocasionalmente, en cualquier momento y lugar donde circulen o se encuentren dichos productos.

3. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación establecerá los cauces de coordinación y cooperación necesarios con el fin de garantizar que los criterios de control oficial sean integrales, coordinados, equivalentes y proporcionados en todo el territorio nacional.

Artículo 13. *Informe anual.*

1. Con periodicidad anual, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realizará un informe en el que recogerá el resultado de la ejecución del Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, desarrollado por las Administraciones públicas competentes. Dicho informe será remitido a las Cortes Generales, a los efectos de información y control y se pondrá a disposición de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del público.

2. A tal efecto, las autoridades competentes proporcionarán al Ministerio la información necesaria, para lo que se establecerá el plazo y modo en el que habrán de suministrar la información necesaria.

3. La Administración General del Estado facilitará a las autoridades que realicen controles toda la información que pueda tener alguna incidencia en el control.

4. Este informe podrá nutrirse de los datos obtenidos conforme al artículo XX de la Ley XX de Residuos y Suelos contaminados [artículo 18.5 del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos contaminados en su versión de fecha 29 de abril de 2021].

CAPITULO V. Régimen sancionador

Artículo 14. *Infracciones.*

1. Sin perjuicio de cuantas responsabilidades civiles, penales o de otro orden y en particular de la aplicación del régimen sancionador en materia de residuos y suelos contaminados, las infracciones en materia de pérdidas y desperdicio alimentario se clasificarán en muy graves, graves y leves.

2. Las comunidades autónomas tipificarán en sus respectivas normas las infracciones aplicables en su territorio, que al menos serán las siguientes:

a) Infracciones leves:

- 1º. No aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades.
- 2º. No contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario en caso de estar obligado a ello.
- 3º. No cuantificar las pérdidas y el desperdicio alimentario o no informar conforme estén obligados a hacer los agentes.
- 4º. En el caso de las industrias alimentarias, las empresas de distribución de alimentos al por menor y las de hostelería y restauración, no disponer de los medios para asegurar que los alimentos no vendidos y que siguen siendo aptos para el consumo humano se donen a través de un pacto o convenio que regule la donación a organizaciones.
- 5º. En el caso de las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación, no entregar los excedentes alimentarios a las personas desfavorecidas.
- 6º. En el caso de las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación, no garantizar la trazabilidad de los productos donados mediante un sistema de registro de entradas y salidas de los alimentos recibidos y entregados.

b) Infracciones graves:

- 1º. Impedir mediante estipulación contractual la donación de alimentos.
- 2º. No donar o distribuir los excedentes de alimentos a aquellas empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos.
- 3º. En el caso de las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación, no mantener unas correctas prácticas de higiene en la conservación y manipulación de los alimentos que tienen a su disposición.

4º. Discriminar en el acceso al reparto de los alimentos por motivos de discapacidad, edad, sexo, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, situación administrativa, origen racial o étnico, religión o creencias, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

c) Se consideran infracciones muy graves la segunda o ulterior infracción grave que suponga reincidencia con otra infracción grave cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.

Artículo 15. Sanciones.

Las sanciones a imponer por la autoridad competente en su ámbito correspondiente serán, al menos:

- a) Las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 6.000 euros.
- b) Las infracciones graves serán sancionadas con multa entre 6.001 y 150.000 euros.
- c) Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa entre 150.001 y 1.000.000 de euros.

En el caso de infracciones cometidas por las superficies de distribución de alimentos al por menor en cuyo tipo no se distinga según su tamaño, se tendrá en cuenta en el importe de la sanción si se trata de establecimientos superiores o inferiores a 400 m².

Disposición adicional única. Cuantificación de las pérdidas y el desperdicio alimentario y de los residuos alimentarios.

El Gobierno fijará una metodología para la cuantificación de las pérdidas y el desperdicio alimentario y de los residuos alimentarios, teniendo en cuenta un enfoque coordinado que asegure la complementariedad entre los datos que se recojan en el marco de la legislación de residuos conforme a la Decisión Delegada (UE) 2019/1597 de la Comisión de 3 de mayo de 2019 por la que se complementa la Directiva 2008/98/CE, en lo que concierne a una metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentario y los que se obtengan para el cumplimiento de esta ley.

Disposición final primera. *Modificación del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria.*

Sin perjuicio de la salvaguarda de su rango reglamentario, el artículo 6.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, queda redactado como sigue:

“6.2 Cuando se trate de simples irregularidades en la observancia de las reglamentaciones relativas al mercado, sin trascendencia directa para los consumidores o usuarios. En todo caso, no se considera infracción la comercialización de productos agrarios o alimentarios con la fecha de consumo

preferente vencida siempre que se presenten separados y claramente diferenciados del resto de productos en el punto de venta final a disposición del consumidor, con bajada de precios o para donación”.

Disposición final segunda. *Título competencial.*

La presente ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a, que atribuye al Estado competencia sobre Legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Disposición final tercera. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se faculta al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el 2 de enero de 2023.