

Dictamen 5 2022

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
25 DE MAYO DE 2022

Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 823-2022

Colección Dictámenes

Número 5/2022

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2022

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-16394-2022

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca y la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de mayo de 2022 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 9 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el que se solicitaba, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario en el plazo de quince días. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca para que, junto con la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educa-

ción y Cultura elaborara una propuesta de dictamen.

La solicitud de dictamen vino acompañada de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo de dicho Anteproyecto.

El texto objeto de dictamen aborda la regulación de la prevención y la reducción de la generación de pérdidas y desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, poniendo el acento en la reducción del impacto medioambiental de la producción de alimentos, en coherencia con la estrategia de economía circular y

los objetivos de sostenibilidad ambiental. De ahí que encuentre amparo en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente y que, junto con las previsiones del artículo 149.1.13.^a (competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), constituye el título competencial de referencia del Anteproyecto.

Sostenibilidad ambiental y sostenibilidad social convergen en los principales antecedentes de esta medida entre los que, en el plano de las organizaciones internacionales, hay que destacar los trabajos de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Así, en el documento “Cómo alimentar al mundo en 2050”, aprobado en el Foro de Alto Nivel de esta organización celebrado en Roma en 2009, ya se expresaba la necesidad de abordar las pérdidas y desperdicio alimentario ante la necesidad de aumentar la producción de alimentos para afrontar una demanda creciente de población. Posteriormente, en el contexto de los objetivos globales para erradicar la pobreza y proteger el planeta acordados en 2015 en la Agenda de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), el ODS 12 (Producción y Consumo Responsable) propone “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y la persona consumidora y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”. Se trata de un objetivo que guarda rela-

ción directa con los ODS 2 (Hambre Cero), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 13 (Acción por el clima). Por otro lado, la FAO ha puesto en marcha una Plataforma técnica sobre la medición y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos que pone en relación la Agenda 2030 (ODS 12) y el Índice de Desperdicio Alimentario para asegurar el alcance de unos patrones de producción y consumo sostenible. Según los datos del Índice, unas 931 millones de toneladas de alimentos se desperdician anualmente en todo el mundo (un 17 por 100), correspondiendo el 61 por 100 a los hogares, el 26 por 100 a los servicios de alimentación y el 13 por 100 al comercio minorista.

En el ámbito comunitario, 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” propuso abordar con carácter de urgencia la cuestión del desperdicio alimentario a lo largo de toda la cadena de suministro y consumo, y reducirlo a la mitad en 2025. Ya en 2015 la Comisión Europea publicó su Comunicación sobre “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, entre cuyas áreas prioritarias incluía la correspondiente a los residuos alimentarios “a fin de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible relativos a los residuos alimentarios y aprovechar al máximo la contribución de los agentes de la cadena alimentaria”. En su cumplimiento, un año más tarde se ponía en marcha la Plataforma Europea para

las pérdidas y desperdicio de alimentos, instrumento destinado a apoyar a los diferentes actores implicados en la definición de las medidas necesarias para prevenir las pérdidas de alimentos, aplicando las mejores prácticas disponibles y mediante una evaluación continua del proceso. Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2017, sobre “El uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria”, recuerda la necesidad de adoptar medidas urgentes, efectivas y coordinadas al respecto, y solicita a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para alcanzar objetivos de reducción del desperdicio de alimentos en la Unión del 30 por 100 a 2025 y del 50 por 100 a 2030, respecto a 2014.

Más recientemente y como parte del Pacto Verde Europeo presentado por la Comisión en 2019, la Estrategia “De la Granja a la Mesa” orientada a alcanzar una producción y consumo de alimentos sostenibles y reducir los residuos y pérdida de alimentos, señala que el desperdicio alimentario alcanza en la Unión Europea un 20 por 100 sobre lo producido. Al respecto recuerda que la PAC-post 2020 propuesta por la Comisión en 2018, tiene por objeto mejorar el rendimiento ambiental y climático de las prácticas agrícolas, adoptando medidas para reducir el desperdicio alimentario.

En España el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puso en marcha en 2013 la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” que, en sus dos etapas de desarrollo (2013-2016 y 2017-2020) se ha

orientado a optimizar la colaboración entre agentes implicados, aumentar la concienciación social e impulsar la prevención y reducción del desperdicio alimentario, que registró un incremento continuo hasta el máximo alcanzado en 2019 (1.352,5 millones de kg). En 2020, el 71 por 100 de las empresas encuestadas disponía ya de un plan para combatir el desperdicio de alimentos, mientras el 61,1 por 100 promovía prácticas internas y un 51,4 por 100 realizaba acciones con los eslabones anteriores o posteriores relacionadas con dicho objetivo. Respecto a los hogares, en el contexto de un año con características tan excepcionales como las marcadas por el confinamiento, en 2020 descendió ligeramente la proporción de los que desperdiciaron algún alimento sin elaborar (del 79,1 por 100 en 2019 al 75,3 por 100 en 2020) si bien el volumen total de alimentos desperdiciados se mantuvo estable (1.363 millones kg), cifras en todo caso que presentan un amplio margen de mejora en el escenario actual.

Por su parte, la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030), aprobada en 2020, establece objetivos en línea con lo dispuesto en los planes de acción europeos de economía circular, el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Entre ellos, cabe citar respecto a la generación de residuos de alimentos una reducción del 50 por 100 per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 por 100 en las cadenas de producción y suministro a partir de 2020. El primer Plan de Acción 2021-2023 prevé la aprobación de normativa regula-

dora de aspectos que van desde la vida útil de los alimentos, a otros relativos a higiene en el comercio minorista, la congelación de productos o la reutilización de envases. Por otra parte, el Plan Estratégico de la Política Agraria Comunitaria (PAC) para España (2020) incluye entre las 85 necesidades prioritarias correspondientes al bloque Consumidor, la de “reducir el desperdicio alimentario desde el sector productor hasta el consumidor” (objetivo específico 9), señalado como alta prioridad.

Además, en el Marco de Energía y Clima, el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 recoge entre las medidas orientadas a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) en la gestión de residuos, algunas específicas dedicadas a la reducción del desperdicio alimentario. De la misma forma, la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 contempla entre las medidas de descarbonización sectorial, las orientadas a la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria de consumo nacional en el ámbito agropecuario.

Entre los antecedentes más recientes del Anteproyecto cabe destacar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, que traspone la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, parte decisiva de la ejecución del plan de economía circular. La ley regula diversos aspectos relativos a los “residuos alimentarios”, comenzando por su definición y la de “biorresiduo”

(art. 2). Asimismo, incorpora medidas y programas específicos de prevención (arts. 14 y 18.1.g y 18.1.h, y anexo VI). Como contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas establece la necesidad de reducir el 50 por 100 de los residuos alimentarios per cápita en la venta minorista y las personas consumidoras y del 20 por 100 de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro a 2030 respecto a 2020. A tal efecto la ley establece que el Programa estatal de prevención de residuos (art. 12) incluirá un apartado para la reducción de residuos alimentarios, con las medidas específicas dirigidas a industrias alimentarias, venta minorista, empresas de distribución y de restauración colectiva así como las líneas de trabajo a llevar a cabo por las Administraciones públicas en el marco de sus competencias (art. 19).

La Ley 7/2022 contempla asimismo la aplicación de instrumentos económicos para estimular la aplicación de la jerarquía de residuos, refiriéndose de forma específica a los incentivos fiscales a la donación de alimentos (anexo V), aplicándose el 0 por 100 de IVA cuando esta se destine a entidades sin fines lucrativos (disposición final tercera). Por su parte las entidades locales podrán bonificar en hasta un 95 por 100 la cuota íntegra de tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario exigidas por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos a empresas de distribución alimentaria y restauración que establezcan sistemas de gestión orientados a reducir significativamente los residuos alimentarios (disposición final primera).

Junto a las repercusiones puramente ambientales, los objetivos del Anteproyecto confluyen con los de otras vertientes de la acción de los poderes públicos, que recaen en el ámbito de actuación de distintas Administraciones y departamentos sectoriales. Introduce así cambios organizativos y obligaciones dirigidas a todos los agentes de la cadena agroalimentaria, un sector de importancia neurálgica cuyo correcto funcionamiento, regulado por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, resulta indispensable para los fines a que apunta el Anteproyecto. Entre otras novedades, la ley creó el Observatorio de la Cadena Alimentaria (a partir del anterior Observatorio de precios de los alimentos) y la Agencia de Información y Control Alimentarios (esta última en sustitución de la Agencia para el Aceite de Oliva), dando lugar asimismo al desarrollo del Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, que incorpora el compromiso de prestar especial atención a reducir el volumen de desperdicio alimentario en las distintas fases de la cadena. Por lo que hace al objeto de este dictamen, esta norma contempla, como parte de las funciones de las organizaciones interprofesionales agrarias (art. 3.n), la promoción de la eficiencia en los diferentes eslabones de la cadena alimentaria mediante acciones que tengan por objetivo mejorar la eficiencia energética, reducir el impacto ambiental, gestionar de forma responsable los residuos y sub-

productos o reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de la cadena.

El CES se pronunció en su día sobre el Anteproyecto de dicha norma en su Dictamen CES 5/2012 y ha tenido ocasión de hacerlo sobre su reforma más reciente a través del Dictamen CES 3/2020 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En este último, entre otras consideraciones, el CES comparte la necesidad de evitar las distorsiones en los mecanismos de fijación de precios, proteger a los operadores más débiles y mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria. Señala que todo ello, además de contribuir a la mejora de la eficiencia económica y a un mejor desarrollo rural, procura una mayor seguridad alimentaria, entendida tanto en sus vertientes de salubridad y calidad como en las de diversidad y garantía de aprovisionamiento, aspectos que han adquirido especial relevancia durante la pandemia.

Unido a lo anterior, la prevención y reducción del despilfarro alimentario añade nuevos retos desde la perspectiva de la salud pública, por lo que resulta pertinente invocar las conexiones del Anteproyecto con la normativa en este ámbito, teniendo en cuenta el alto grado de armonización de la legislación alimentaria en la Unión Europea a través de las disposiciones que componen el denominado “paquete de higiene”, adoptado como consecuencia de sucesivas crisis alimentarias en la Unión Europea (encefalopatía espongiforme bovina, dioxinas, fiebre

aftosa...)¹. Por lo que hace a las donaciones de alimentos en este contexto, en el reciente Reglamento (UE) 2021/382 se precisan las condiciones en que los operadores de empresa alimentaria podrán redistribuir alimentos con fines de donación y se establecen los requisitos del compromiso de la empresa y las personas trabajadoras con la producción y distribución segura de alimentos, así como el alcance de la responsabilidad de la empresa respecto a diferentes aspectos del sistema de gestión de la seguridad alimentaria.

Mediante el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación, se integra y adapta la normativa de ámbito estatal sobre higiene de los alimentos que se encontraba dispersa en diversos reales decretos, la mayoría de ellos anteriores a los reglamentos de higiene.

En el ámbito de la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, el artículo 8.a) del Real Decre-

to legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, contempla como derecho básico de éstos “la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad”. En la misma línea, la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la Defensa de los consumidores y usuarios, atribuye a la Administración General del Estado el deber de adoptar cuantas medidas sean convenientes para proteger y defender los derechos de las personas consumidoras, especialmente, en lo que se refiere a su salud y seguridad. La creación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), por la Ley 11/2001, de 5 de julio, respondía asimismo a la necesidad de ofrecer garantías e información objetiva a las personas consumidoras y agentes económicos del sector agroalimentario español, siendo parte esta Agencia de la Comisión Interministerial de Economía Circular, que desarrolla actuaciones relacionadas con la información sobre el etiquetado de consumo preferente o de caducidad de los produc-

¹ Entre ellas, el Reglamento (CE) núm. 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, el Reglamento (CE) núm. 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, así como el Reglamento (CE) núm. 854/2004 y el Reglamento (CE) núm. 882/2004, actualmente derogados por el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios. Mediante el Reglamento (UE) 2021/382 de 3 de marzo de 2021 se modifican los anexos del Reglamento (CE) núm. 852/2004, en lo que respecta a la gestión de los alérgenos alimentarios, la redistribución de alimentos y la cultura de seguridad alimentaria.

tos, entre otras concernientes al objeto del Anteproyecto. Por su parte, la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición, regula el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o algunos de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las Administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos.

Como último eslabón de la cadena alimentaria, el Anteproyecto persigue involucrar a las personas consumidoras y usuarias en el objetivo de prevención y despilfarro alimentario, en línea con los objetivos de la *Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible* (COM [2020] 696 final), que plantea la necesidad de información más fiable y de mayor calidad sobre los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los bienes y servicios, de cara a la necesaria implicación de las personas consumidoras y usuarias en iniciativas clave para la transición ecológica, como la reducción

de la huella ambiental de los sistemas alimentarios.

Por último, valga señalar que las comunidades autónomas también cuentan con normativa propia, reguladora de las pérdidas y el despilfarro alimentarios como, sin ánimo de exhaustividad, la Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el Aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos, de Murcia; el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha o la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de Prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios, de Cataluña. En otros casos, se ha contemplado esta materia en otras normas de naturaleza sectorial (como es el caso de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía circular de Castilla-La Mancha o la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de Residuos y suelos contaminados de Galicia) o en las propias Estrategias autonómicas de economía circular (como las de Castilla y León, País Vasco o Aragón).

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario consta de dieciocho artículos agrupados en seis capítulos. Además, contiene dos disposiciones adicionales y tres finales.

Capítulo I. Disposiciones generales

El **artículo 1**, establece como objeto de la ley la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria.

Se señalan, asimismo, como fines específicos para alcanzar dicho objetivo: disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo así la bioeconomía circular; sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en general y favorecer actividades de concienciación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; fomentar la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad; promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano; favorecer la investigación e innovación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario; y dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030.

El **artículo 2** se refiere al ámbito de aplicación de la ley: 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 de alimentos donados y de la Administración pública, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022 de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, y otra normativa de residuos o sanitaria que le sea de aplicación.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de

crisis en los Programas Operativos de Frutas y Hortalizas, las retiradas del plátano en el marco del POSEI de Canarias, u otras medidas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria.

El **artículo 3** incluye un listado de definiciones, sin perjuicio de las incluidas en la Ley 7/2022 de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular. En particular, se definen los agentes de la cadena alimentaria; el alimento o producto alimenticio, el desperdicio alimentario, las pérdidas de alimentos y los otros proveedores de servicios alimentarios.

El **artículo 4** recoge los principios rectores, señalando que las actividades destinadas a prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario para todos los agentes de la cadena alimentaria se registrarán por los siguientes principios: eficiencia en el uso de los recursos de la cadena alimentaria; 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; jerarquía de prioridades conforme a lo señalado en esta ley y en la normativa reguladora de residuos, dentro de sus respectivos marcos reguladores; fomentar la donación de alimentos para consumo humano, priorizándolo frente a otros usos como la alimentación animal y la transformación en

productos no alimenticios; y fomentar la educación y concienciación respecto a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario de la ciudadanía en general.

El **artículo 5** incorpora la jerarquía de prioridades que deben adoptar en sus actuaciones los agentes de la cadena alimentaria para la prevención de las pérdidas y del desperdicio alimentario. Deberá priorizarse así, en primer lugar, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, seguida de la transformación de los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo humano, en otros productos alternativos; la alimentación animal y la fabricación de piensos dentro del correspondiente marco regulatorio; su uso como subproductos en otra industria; y en última instancia, ya como residuos, al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, cuando no sea posible lo anterior, para la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles.

Capítulo II. Obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria

El **artículo 6** regula las obligaciones generales para todos los agentes de la cadena alimentaria. Así, éstos tendrán la obligación de aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades de esta ley, conforme al artículo cinco, en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen bajo su

control y adoptarán medidas adecuadas para su aplicación, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022 de 8 de abril, y otra normativa de residuos que les sean de aplicación, tales como disponer de un plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario que contemple la forma en que aplicará la jerarquía de prioridades establecida; asegurarse que los productos entregados a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos, puedan consumirse en un plazo que garantice su seguridad alimentaria; y llegar a acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos, exceptuando los casos en los que resulte inviable y que quede debidamente justificado.

En el **artículo 7** se recogen las obligaciones específicas para las industrias, empresas de la hostelería y restauración, comercio al por menor y otros proveedores de servicios alimentarios que tendrán la obligación de 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 benéficas o con fines sociales y facilitar a las personas consumidoras que puedan llevarse, sin coste adicional alguno, los alimentos que no haya consumido, lo que se complementa con un impulso junto a las Administraciones de los mecanismos de buenas prácticas destinadas a evitar y

reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

El **artículo 8** se refiere a las 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. Estas obligaciones consisten en garantizar la trazabilidad de los productos donados mediante un sistema de registro de entradas y salidas de los alimentos recibidos y entregados, mantener unas correctas prácticas de higiene en la conservación y la manipulación de los alimentos así como realizar la donación y distribución de alimentos sin discriminación.

El **artículo 9**, recoge varias obligaciones específicas para las Administraciones públicas, como colaborar con las restantes Administraciones y agentes de la cadena alimentaria, llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas, elaborar guías de buenas prácticas, formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras, recopilar datos que permitan comparar de forma recurrente la evolución temporal en la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, entre otras.

Capítulo III. Medidas de buenas prácticas de los agentes de la cadena alimentaria

El **artículo 10** establece las medidas de buenas prácticas a desempeñar por las em-

presas que venden alimentos a la persona consumidora final. Las medidas más destacables que pueden aplicar las empresas que venden alimentos a la persona consumidora final junto con las Administraciones son la de disponer de infraestructuras adecuadas e incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima, de acuerdo con la jerarquía de prioridades.

El **artículo 11** contempla medidas de buenas prácticas para el sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios junto con las Administraciones públicas destacando el fomento de la donación de alimentos con fines sociales y la incorporación de criterios de compra sostenible y de calidad, entre otros.

Capítulo IV. Racionalización de las fechas de consumo preferente

El **artículo 12**, único que recoge este capítulo, contiene un mandato para el Gobierno para 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 Unión Europea.

Capítulo V. Instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

El **artículo 13** contempla el fomento de sistemas de regulación voluntaria de los agentes de la cadena alimentaria, entre otros, otorgando ayudas a su constitución y ejecución.

El **artículo 14** esboza la planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Para ello, principalmente encomienda al Gobierno la elaboración de un plan estratégico en esta materia, 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 será coherente con la planificación estratégica en materia de residuos alimentarios, de la que tomará cuantos datos sean procedentes.

El **artículo 15** encomienda al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la aprobación de 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.

El **artículo 16** establece la realización, por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de un informe anual con los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Control. El informe se remitirá a las Cortes Generales y estará a disposición de las Administraciones públicas competentes, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del público.

Capítulo VI. Régimen sancionador

El **artículo 17** tipifica y califica las infracciones en materia de pérdidas y desperdi-

cio alimentario, a desarrollar por las comunidades autónomas en sus respectivas normas aplicables en su territorio. Ello sin perjuicio de otras responsabilidades, civiles, penales y de otro orden, y en particular de lo derivado del régimen sancionador en materia de residuos y suelos contaminados.

El **artículo 18** establece las sanciones, en términos de cuantías mínimas a establecer por la autoridad competente en su ámbito correspondiente: hasta 2.000 euros para las infracciones leves, de 2.001 euros hasta 60.000 euros para las graves, y de 60.001 hasta 500.000 las muy graves.

Otras disposiciones

La **disposición adicional primera**, relativa a la cuantificación del desperdicio alimentario y de los residuos alimentarios, dispone que desde las Administraciones públicas se promoverán los medios necesarios para aprovechar la existencia de datos obtenidos en cumplimiento de la obligación legal para los Estados miembros de la medición del residuo alimentario, según 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 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios.

La **disposición adicional segunda**, sobre el régimen fiscal de las donaciones de productos alimentarios, establece que como medida de promoción de las activi-

dades previstas en esta ley, la tributación de las donaciones de productos alimentarios se regirá por lo previsto la regla 3.^a del apartado tres del artículo 79 y por el apartado cuatro del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor añadido, que prevén reglas fiscales más favorables para los interesados en materia de cálculo de la base imponible el valor de los bienes en el momento en que

se efectúe la entrega y la tributación con el tipo del 0 por ciento a las entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades sin fines lucrativos.

Por último, la norma se completa con **tres disposiciones finales** en que se prevén las correspondientes previsiones sobre el título competencial, las habilitaciones normativas y la entrada en vigor de la norma, fijada para el 2 de enero de 2023.

3. Observaciones

Con carácter preliminar, valga señalar que el CES considera inadecuado el procedimiento seguido en la consulta por parte del Ministerio proponente. Así, se han remitido al CES tres versiones diferentes y provisionales del texto del Anteproyecto, incluida la última, recibida el pasado 9 de mayo. A ello se añade la premura con la que se realiza esta última solicitud, que requiere al CES a emitir su preceptivo dictamen en quince días, tiempo a todas luces insuficiente para abordar un examen en profundidad de un texto de esta naturaleza, que por primera vez aborda una serie de nuevas previsiones y obligaciones con hondas consecuencias para todos los agentes de la cadena alimentaria. Todo ello lleva a considerar que, en esta ocasión, se estaría limitando el ejercicio pleno de las competencias consultivas y de participación del CES.

Cabe recordar que, en consideración a la naturaleza, la composición y las competencias de este Consejo como órgano con-

sultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado y a su presentación como proyecto de ley en las Cortes, en el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde constitucionalmente al Ejecutivo.

En definitiva, dado lo anómalo del procedimiento de consulta y la perentoriedad del plazo con que cuenta para la emisión de este dictamen, no cabe a este órgano sino pronunciarse únicamente acerca de las líneas generales del Anteproyecto, perdiendo la oportunidad de entrar en observaciones específicas al articulado.

En cuanto al objetivo del Anteproyecto, el CES valora positivamente el propósito de abordar, por primera vez a nivel estatal, la regulación de la prevención de las pérdidas

y el desperdicio alimentario, dada su vital importancia para la sostenibilidad económica, social y medioambiental y su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido, el CES comparte la finalidad del Anteproyecto de realizar un mayor esfuerzo —tanto desde las Administraciones públicas, como de las empresas y operadores relacionados con la cadena alimentaria y asociaciones de personas consumidoras— en reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario a lo largo de toda la cadena alimentaria. Con ello se contribuye a mejorar la eficiencia del sistema alimentario y se favorece la bioeconomía circular, en tanto que se reduce el impacto medioambiental de la producción y gestión de los alimentos, potenciando, entre otros objetivos, la sostenibilidad de toda la cadena alimentaria. Además, se favorece el aprovechamiento integral de los recursos y subproductos, redistribuyendo los excedentes alimentarios entre organizaciones solidarias o grupos sociales más vulnerables, con garantías sanitarias y seguridad alimentaria, y con fines de solidaridad social.

No obstante, en opinión del CES es necesario reforzar la claridad y la precisión de la redacción del Anteproyecto, a fin de garantizar la necesaria seguridad jurídica, especialmente en lo que se refiere a conceptos y definiciones básicas de la norma, así como en lo relativo al ámbito de su aplicación, máxime teniendo en cuenta las responsabilidades que se desprenden de su incumplimiento. A título de ejemplo, la definición de proveedores de servicios genera dudas sobre si cabe

incluir dentro de los mismos a titulares de establecimientos permanentes que presten servicios de catering o comedor a través de proveedores especializados, cuando en opinión del CES, en estos supuestos el titular del establecimiento permanente debería estar excluido del ámbito de aplicación.

El CES quiere llamar también la atención acerca de que en la exposición de motivos del Anteproyecto se apuesta de modo genérico por el fomento de la autorregulación, como si cualesquiera de los mecanismos de regulación voluntaria dispusieran de la misma naturaleza o el mismo nivel de protección de las personas consumidoras, lo que requeriría una mayor concreción de este aspecto, en opinión de este Consejo.

Por otra parte, no cabe obviar que parte del contenido del Anteproyecto guarda estrecha relación con las previsiones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, que incorpora, entre otros aspectos, la propia definición de residuos alimentarios; concreta medidas y programas específicos de prevención del desperdicio alimentario; cuantifica objetivos concretos de reducción y prevé la aplicación de instrumentos económicos, incluyendo los incentivos fiscales, para estimular la aplicación de la jerarquía de residuos. El CES no tuvo ocasión de pronunciarse sobre una norma tan relevante como esta, al no habersele solicitado dictamen sobre el Anteproyecto de la misma. Considera necesario, en todo caso, mantener una visión integral del tratamiento de la prevención y gestión del desperdicio alimentario en todas las fa-

ses de la cadena alimentaria y procurar la coherencia entre las distintas normas que lo regulan, especialmente en un terreno en que confluyen diversas Administraciones, departamentos ministeriales y áreas sectoriales de actuación, en aras a conseguir una armonización que asegure la máxima eficiencia y simplificación de los procesos administrativos de las normas.

Además, es imprescindible que la prevención del desperdicio y la aplicación de medidas para su reducción en toda la cadena alimentaria, incluyendo las donaciones, se lleven a cabo con plenas garantías de la salvaguarda de la seguridad alimentaria y la calidad de los productos. No cabe obviar que las nuevas obligaciones que impone el Anteproyecto conllevan la necesidad de articular una adecuada gestión de los riesgos desde esa perspectiva lo que, si por una parte acarrea importantes esfuerzos de adaptación para los distintos agentes de la cadena alimentaria, por otra, implica la necesidad de reforzar los mecanismos de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación en esta materia.

Al respecto, llama la atención que este Anteproyecto, que supone un cambio tan relevante en materia de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario, y en coherencia con la propia denominación y con el objeto y fines de la ley, no la otorgue un carácter preeminente en la relación contenida en la jerarquía de prioridades, en línea con las orientaciones de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El CES considera necesario situar la prevención de las pérdidas y el

desperdicio alimentario en el primer lugar de dicha jerarquía, debiendo incluirse también el concepto de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario entre las definiciones contempladas por la norma.

Unido a lo anterior, el CES considera particularmente importante impulsar el cambio en los patrones de consumo y la puesta en práctica de hábitos más sostenibles y saludables, trasladando a las personas consumidoras la necesidad de fomentar comportamientos responsables en la gestión de los alimentos para reducir al máximo su desperdicio. Para ello resulta necesario trasladar el valor de los alimentos a través de la puesta en marcha de más actuaciones de sensibilización y concienciación de toda la sociedad. En opinión del CES, debe hacerse partícipes del diseño y ejecución de tales iniciativas a todos los agentes clave entre los que sin duda, sin ánimo de exhaustividad, hay que contar, junto con las Administraciones, las asociaciones de personas consumidoras, los agentes sociales, los centros educativos y formativos de todo tipo y finalidad, y la propia ciudadanía.

Por otra parte, habida cuenta de las obligaciones que introduce el Anteproyecto para todos los agentes de la cadena alimentaria, incluida la elaboración de un plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y desperdicio alimentario, el CES entiende que la entrada en vigor de la nueva norma debería tener en consideración las especificidades de los distintos sectores que van a verse afectados, el tamaño empresarial —habida cuenta de la gran proporción de pequeñas empresas,

microempresas y autónomos afectados—, el hecho de que las empresas involucradas hayan realizado o no previamente acciones en este ámbito, así como sus repercusiones en el marco de las relaciones de trabajo.

Además, el CES considera necesario reforzar el sistema de incentivos, entre otros, los de carácter fiscal, que pueden resultar muy efectivos a la hora de reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Por otra parte, dado el importante elenco de nuevas obligaciones que impone el Anteproyecto, deberían preverse mecanismos de control e inspección oficiales adecuados y armonizados, que permitan la correcta consecución del objeto y fines de la norma. Asimismo, el CES echa en falta una definición más nítida de las responsabilidades en materia de seguridad alimentaria, máxime teniendo en consideración las importantes y nocivas consecuencias a que el incumplimiento puede dar lugar en la calidad de los alimentos y, en última instancia, en la salud de las personas consumidoras.

El Anteproyecto destaca el potencial de los proyectos de innovación social, incluyendo la donación de alimentos excedentarios a las asociaciones de ayuda alimentaria. En opinión del CES, es evidente que la donación de alimentos no resuelve los principales problemas de fondo que subyacen a la pobreza, adoptando el Anteproyecto un tratamiento de esta figura meramente instrumental. Es necesario, a este respecto, una mayor consideración en el texto objeto de dictamen de las necesidades de las personas consumidoras vulnerables, en especial desde el punto de vista de la seguridad

y la salubridad de los alimentos donados, prestando atención a la definición de plazos adecuados y una mayor claridad en la fijación de responsabilidades, que incentive y al mismo tiempo aporte seguridad jurídica a la donación de alimentos.

La transformación sostenible de los sistemas alimentarios es una necesidad, auspiciada por las instituciones europeas, en la que la innovación y la tecnología, puede jugar un papel muy destacado, no solo para aumentar la productividad agrícola sino para afrontar simultáneamente los retos del cambio climático, determinando lagunas de conocimiento y oportunidades de investigación. A este respecto, la innovación y la tecnología pueden contribuir a la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, para lo cual se requiere fomentar la inversión en soluciones tecnológicas y en procesos innovadores a lo largo de la cadena alimentaria, además de incluir metodologías armonizadas que permitan contabilizar las pérdidas y el desperdicio.

En otro orden de cosas, el CES no comparte la afirmación que se realiza en la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) sobre el impacto nulo de género del Anteproyecto. Por el contrario, considera que las mujeres desempeñan un papel primordial en la aplicación de esta norma, pues hay que recordar el importante sesgo de género existente en las tareas relacionadas con el consumo alimentario, debido a la desigual distribución del trabajo doméstico entre mujeres y hombres. Al mismo tiempo, hay un mayor peso de mujeres entre las personas en riesgo de

vulnerabilidad económica, especialmente acusado en el caso de las de mayor edad y los hogares de una persona adulta con menores o personas dependientes a cargo, encabezados mayoritariamente por mujeres. Y avanzar en la meta de igualdad efectiva requerirá reforzar el papel de las mujeres en la economía circular, en el empleo y el emprendimiento en las numerosas actividades generadas por el Anteproyecto en torno a la prevención, reducción y gestión del desperdicio alimentario. Por otro lado, aunque el Anteproyecto hace en general un uso adecuado del lenguaje inclusivo y no sexista, sería deseable evitar la utilización de algunos términos en masculino (como “el consumidor” o “el agente”) fácilmente sustituibles por alternativas más inclusivas.

Unido a lo anterior, en opinión del CES la terminología empleada por el Anteproyecto al referirse a “organizaciones benéficas” no parece la más adecuada hoy en día, por lo que sería pertinente sustituirla por referencias a las organizaciones solidarias,

de carácter social o de fines humanitarios, incluyendo entre las mismas a las organizaciones que atienden a mujeres en situación de especial vulnerabilidad.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta, en opinión del CES, las nuevas exigencias en materia de formación, capacitación y sensibilización del personal de todos los sectores y actividades implicadas en las obligaciones establecidas por el Anteproyecto. En aras de su eficacia, es importante que estas acciones se lleven a cabo de manera adecuada, siendo especialmente relevante el papel de la negociación colectiva en su ámbito de actuación.

Finalmente, el CES considera que la fecha prevista en la norma para la entrada en vigor de la futura ley, el 2 de enero de 2023, puede ser algo prematura en atención a la complejidad y entidad de las obligaciones y responsabilidades que se imponen a toda la cadena alimentaria y de las medidas a implementar por las Administraciones públicas que la misma prevé.

4. Conclusiones

El CES comparte los objetivos del Anteproyecto sometido a dictamen y remite sus

conclusiones a las observaciones expresadas con anterioridad.

Madrid, 25 de mayo de 2022

Vº. Bº *El Presidente*
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA