Congreso de los Diputados

La Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación a la vista del Informe emitido por la Ponencia, ha examinado el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (núm. expte. 121/ 107), cuya aprobación final fue avocada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del día 22 de septiembre de 2022, por lo que tiene el honor de elevar a la Excma. Sra. Presidenta de la Cámara el siguiente

DICTAMEN

Preámbulo

I

Una de las primeras manifestaciones externas del desarrollo socioeconómico de las naciones es la abundancia de alimentos. **D**urante 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 la mayoría de su población, 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 ineficiente de los sistemas alimentarios y de una falta de concienciación social. Sin perjuicio de la seguridad alimentaria, 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 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2019. Las pérdidas y el desperdicio alimentario pueden tener su origen en una gama muy variada de antecedentes, ya sea **por d**eficiencias 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 las personas consumidoras durante la compra, preparación y consumo de los alimentos; falta o insuficiencia de equipos; transporte y capacidad de almacenamiento; una inadecuada organización, la coordinación o la falta de comunicación entre los agentes de la cadena alimentaria y la infraestructura insuficiente.

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 solo 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 dólares al año (más de 728 miles de millones de euros al año), según detallan los estudios de la FAO "Mitigation of food wastage. Societal cots and benefits". 2014 y "Food wastage footprint. Full-cost accounting. Final report. 2014".

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 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (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 del sector terciario. 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 las personas consumidoras, 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 asegurar el abastecimiento alimentario, 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, 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 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, se declaró el 29 de septiembre como el Día internacional contra el desperdicio de alimentos.

En ese marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible **(ODS)** 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", así como los 14 y 15 (relativos a la vida submarina y de los ecosistemas) y conforma un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

Asimismo, los Ministros de Agricultura del G20 se reunieron en Estambul en 2015 para abordar los crecientes desafíos para asegurar el abastecimiento alimentario, 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 asegurar el abastecimiento alimentario, 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 adecuadas, 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.

El estudio de la FAO 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 un tercio de la producción de alimentos se pierde o desperdicia, lo que equivale a 1300 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 **se** 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 nutricionales, consecuencias sanitarias y ambientales (la prevención en la generación de residuos alimentarios y su depósito en vertederos, contribuyen significativamente al calentamiento climático por el gas metano que generan, cuyo efecto invernadero es 25 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 las personas consumidoras y acortando las cadenas de suministro de alimentos, pidiendo a todas **las** 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 avanzadilla 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 nº 34/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo, "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 solidarias, de carácter social o de fines humanitarios 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.

A su vez, en aplicación de la revisión de 2018 de la Directiva Marco de Residuos (DMR), **se impone** a los Estados **miembros** a 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) 2019/1597 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 una metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios.

En la Directiva se establece la obligación de comunicar 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. **Las medidas para prevenir la generación de residuos que impone la Directiva a los Estados miembros deberán, como mínimo, reducir** 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 la venta minorista y de las personas consumidoras; reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030; y fomentar 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 la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, prevé 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 las personas consumidoras, 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. Además, establece una medida por la que todos los municipios con más de 5000 habitantes están obligados a separar los biorresiduos (fracción orgánica), e incluye un artículo específico sobre residuos alimentarios.

En relación con las definiciones de residuos alimentarios y desperdicio alimentario, cabe señalar que el residuo alimentario es un concepto definido en **la Ley 7/2022, de 8 de abril,** procedente de la Directiva Marco de Residuos, y, tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, **es todo alimento** que se ha convertido en residuo, siendo "residuo" cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.

La definición de "alimento" establecida en el Reglamento (CE) 178/2002 abarca los alimentos en su conjunto, a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo. Así mismo, los alimentos incluyen también partes no comestibles, si éstas no se separan de las partes comestibles cuando se producen los alimentos, tales como los huesos de la carne destinada al consumo humano. Por consiguiente, los residuos alimentarios pueden comprender elementos con partes de alimentos destinadas a ser ingeridas y partes de alimentos no destinadas a ser ingeridas. Por tanto, el concepto de desperdicio alimentario sería un subconjunto del concepto residuo alimentario, dado que este último sí incluye "partes de alimentos no destinadas a ser ingeridas", que no entran dentro del concepto de desperdicio.

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, 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 como objetivo reducir la generación **de** 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 alimentarios con dos medidas, instrumentos con los que esta ley es coherente.

Precisamente, este reflejo en la **Política Agrícola Común** (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 el Reino de 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 ha ejecutado con un enfoque multidisciplinar y multisectorial, **contribuyendo de forma directa o indirecta en la prevención y reducción todos los agentes implicados en la cadena de suministro de alimentos.** 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 compostar. 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 este 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 adhiriesen a la Estrategia convencidos por sí mismos de la necesidad de actuar para reducir este problema.

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 las personas consumidoras 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 1352,5 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 ha situado en 25 millones de kg a la semana aproximadamente, 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 las personas consumidoras 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 solo 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 bancos de alimentos, que realizan labores de apoyo a las personas desfavorecidas, 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 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 bioeconomía 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 alimentación; sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en **general**; fomentar la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria, la trazabilidad; promover la recuperación y distribución 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.

La prevención del desperdicio alimentario contribuye a mejorar la eficiencia del sistema alimentario, favorece la bioeconomía circular y el aprovechamiento integral de los recursos y subproductos.

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 del consumo, 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 3 "Salud y Bienestar", 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 **la Granja a la Mesa,** 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)" o el "Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030)", 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, **que** incluye un apartado 2.2 sobre residuos alimentarios con tres medidas y se menciona como una de las cadenas de valor clave en este contexto la de "Alimentos, agua y nutrientes". En concreto, esas tres medidas son: los desarrollos normativos para la reducción del desperdicio alimentario, como es el caso de esta ley; la generación de conocimiento sobre desperdicio alimentario, como por ejemplo el Panel de cuantificación del desperdicio en hogares; y la reducción del desperdicio alimentario en distribución, restauración y hostelería mediante la adopción de acuerdos y planes voluntarios que concretarán medidas, buenas prácticas y objetivos para la reducción del desperdicio.

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.

IV

En este marco, se aprueba la presente ley, que consta de 19 artículos, estructurados en seis 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.

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 Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (POSEI), u otras medidas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria, puesto que las organizaciones de productores tienen entre las medidas de gestión de crisis unos mecanismos de retirada del producto del mercado prácticamente coincidentes con los objetivos que marca esta ley.

Por otra parte, el principal destino al que van dirigidas estas retiradas es a la distribución gratuita para las personas necesitadas, con más del 44 % de las retiradas en volumen en el último año, mientras que a alimentación animal se destina más del 36 % y algo menos del 19 % va a biodegradación y compostaje. Además, incluir las medidas de gestión de crisis del sector de frutas y hortalizas podría provocar que este equilibrio, que consideramos que es deseable, se alterara.

Uno de los aspectos esenciales es la propia 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 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 **al** desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades de esta ley en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen bajo su control y adoptar medidas adecuadas para su aplicación en su marco regulatorio específico, 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. En este sentido, cabe recordar que la alimentación es un derecho humano recogido en la Declaración Universal de

Derechos Humanos.

El capítulo III regula las recomendaciones de las administraciones públicas junto con las empresas que venden a consumidor final y las empresas de la hostelería, estableciendo un listado de cuestiones que todos los agentes deberán tener presente, de modo que opere a modo de sustrato común de sus actividades. Así por ejemplo se pueden destacar como medidas fomentar la donación con fines sociales y formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras.

El capítulo IV se centra en la racionalización de las fechas de consumo preferente para 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 V 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 autorregulación 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 **en** 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 VI, 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 **cuatro** 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.

V

En su tramitación, el proyecto se ha sometido a audiencia e información y participación públicas y se ha consultado a las comunidades autónomas afectadas y las entidades representativas de los intereses de los sectores afectados.

El texto de esta norma se ha sometido al procedimiento de comunicación de la Comisión Europea de acuerdo con la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información y el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el cual se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

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 149.1.23ª, que atribuye al Estado competencia sobre Legislación básica sobre protección del medio ambiente.

La regulación que se contiene en esta norma se ajusta a los principios contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, se justifica el proyecto en la necesidad de una aplicación coherente de la normativa de la Unión Europea y las iniciativas internacionales en España, siendo el instrumento más adecuado para garantizar su consecución, al ser necesario que la regulación se contemple en una norma básica y cumplir la finalidad de adoptar diversas medidas dirigidas a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria dados sus efectos negativos. Se cumple el principio de proporcionalidad y la regulación se limita

al mínimo imprescindible para cumplir con dicha normativa de modo que la propuesta contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, para lograr el fin. El principio de seguridad jurídica se cumple al establecerse en una disposición general las nuevas previsiones, siendo además coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y europeo. Se cumple el principio de transparencia, al haber sido consultadas en la elaboración de la norma las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, y las entidades representativas de los sectores afectados, y mediante la audiencia pública del proyecto, posibilitado además el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, habiéndose definido claramente los objetivos de la iniciativa normativa y su justificación en la exposición de motivos, y posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración. Finalmente, respecto del principio de eficiencia, no se imponen nuevas cargas administrativas y se limita la intervención pública a los aspectos imprescindibles y optando por la solución más ponderada.

CAPÍTULO 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, estableciendo una jerarquía de prioridades de solución y dando respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030.**

2. Son fines específicos de esta ley:

a) Disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos **a lo largo de la cadena alimentaria** mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo **la economía circular.**

b) 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.

c) Fomentar la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad.

d) Promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano.

e) Favorecer la investigación e innovación en el ámbito de la prevención y

reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

f) **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, como contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.**

g) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes.

3 (nuevo). Son estrategias para la consecución de los fines de la ley:

a) Sensibilizar e informar a los agentes de la cadena alimentaria y otros proveedores de servicios alimentarios, personas consumidoras y ciudadanía en general.

b) Fomentar la distribución para la donación de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad.

c) Promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos para la donación con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano.

d) Favorecer la investigación e innovación y actividades de concienciación en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta ley es de aplicación a las actividades que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria**, según la definición prevista en el artículo 3.a),** 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 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 Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (POSEI), u otras medidas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria.

Artículo 3. Definiciones.

Además de las definiciones incluidas en la Ley 7/2022 de 8 de abril, 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 del tercer sector de acción social, de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución de alimentos donados, tales como los bancos de alimentos, y las administraciones públicas.

b) Alimento o producto alimenticio: 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: la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo.

d) Pérdidas de alimentos: productos agrarios y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación, ya sea reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost in situ 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 de servicios sociales, y en general todos los establecimientos permanentes que ofrezcan catering o servicio de comedor.

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 **humanos y naturales en** la cadena alimentaria**, velando por la sostenibilidad de nuestro sistema alimentario.**

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 las emisiones y 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, dentro de sus respectivos marcos reguladores.

d) Fomentar la donación **y redistribución** de alimentos para consumo humano, priorizándo**las** frente a otros usos como la alimentación animal y la transformación en

productos no alimenticios.

e) Fomentar la educación y concienciación respecto a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario de la ciudadanía en general.

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

1. Los agentes de la cadena alimentaria velarán por que se apliquen cuantas medidas sean posibles para prevenir la generación de pérdidas y desperdicio alimentario, incorporando criterios de producción, compra y gestión racionales y basados en las necesidades concretas que impidan la generación de excedentes.

Asimismo, deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades:

a) En primer lugar, se atenderá a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Para ello se seguirá el siguiente orden de prioridad en cuanto a sus actuaciones:

1.° Se procederá a la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano.

2.° En su defecto, se transformarán los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo humano, en otros productos alternativos para consumo humano.

3.° En su defecto, los alimentos se dedicarán a la alimentación animal y a la fabricación de piensos dentro del correspondiente marco regulatorio y en particular la Orden Ministerial APM 189/2018, de 20 de febrero, por la que se determina cuando los residuos de producción procedentes de la industria agroalimentaria destinados a alimentación animal, son subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

4.° En defecto de todas las anteriores, se emplearán como subproductos en otra industria.

b) 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. En este caso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

2. Siempre se aplicará la jerarquía de prioridades contemplada en el apartado 1; no obstante, puede existir la posibilidad de adaptar las actuaciones conforme a las características del sector, en cuyo caso se deberán justificar los motivos, ya sea por

razones de factibilidad técnica, **seguridad alimentaria,** viabilidad económica o protección del medio ambiente, **o mayor eficiencia en la gestión por eslabones anteriores,** entre otros. **Esta posibilidad de adaptación y su justificación se desarrollarán reglamentariamente.**

CAPÍTULO II

Obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria

Artículo 6. Obligaciones generales 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, **que dicta esta ley** conforme al artículo 5, en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen bajo su control, y adoptar medidas adecuadas para su aplicación, 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 que les sean de aplicación.

2. Todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de aplicar las medidas previstas en el artículo 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, **de residuos y suelos contaminados para una economía circular** para la reducción de los residuos alimentarios, en especial las disposiciones relativas a la donación de alimentos.

3. Todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de colaborar **y facilitar la información requerida por las administraciones públicas** para la cuantificación de los residuos alimentarios de cara al cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 65.5.b) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, **de residuos y suelos contaminados para una economía circular** derivada del artículo 9.5 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas**, conforme a lo previsto en la Disposición adicional única.**

4. Ninguna estipulación contractual podrá impedir expresamente la donación de alimentos, siendo nula de pleno derecho.

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

a) 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 en el artículo 5. **En el caso de operadores que operen en más de una comunidad autónoma, esta obligación podrá cumplirse mediante un plan integrado conjunto.**

b) Llegar a acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones o bancos de

alimentos, excepto en los casos en los que resulte inviable y quede debidamente justificado conforme al artículo 5.2 y en las actividades de distribución alimentaria desarrolladas en establecimientos con una superficie útil de exposición y venta al público inferior o igual a 1.300 m2. En todo caso, con independencia de su superficie, quedarán obligados los establecimientos que operen bajo un mismo código de identificación fiscal y que, en su conjunto, superen los 1.300 m2 de superficie útil de exposición y de venta al público.

6 (nuevo). Las microempresas quedan excluidas de las obligaciones a las que se refiere el apartado 5 de este artículo.

7 (nuevo). De acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.g) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, las autoridades competentes adoptarán las medidas oportunas para conseguir una reducción en 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, para 2030, respecto de 2020, de al menos:

a) El 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y

b) del 20 % de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro.

8 (nuevo). Para la consecución de los anteriores objetivos, el Gobierno podrá establecer reglamentariamente objetivos específicos, siempre que se contemple medidas incentivadoras al efecto, de prevención o reducción, para determinados operadores y sectores de las cadenas de producción y suministro.

Artículo 7. **Contenido mínimo de los convenios o acuerdos de donación.**

El acuerdo o convenio previsto en el artículo 6.**5.b**) 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 donante.

4.º La posibilidad de que la organización receptora rechace la donación, debiendo quedar debidamente justificado. El agente donante deberá aplicar la jerarquía de prioridades contemplada en el artículo 5.**1** para la gestión de la donación rechazada.

Artículo 8. Obligaciones específicas para las empresas de hostelería y restauración.

Los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas de la hostelería y **la restauración** tendrán la obligación de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional alguno distinto, en su caso, del mencionado en el párrafo siguiente, los alimentos que no haya consumido, salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares donde la disponibilidad de comida no está limitada, así como 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, o fácilmente reciclables. Para los envases o recipientes alimentarios de plástico de un solo uso deberá tenerse en cuenta las disposiciones previstas en el título V de la Ley 7/2022, de 8 de abril, en especial las relativas a la necesidad de reducir su consumo de cara a cumplir los objetivos del artículo 55.1 de dicha ley y a la obligación de su cobro.

Artículo 9. 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.

1. 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 anexo II 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) Garantizar 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 solidarias, de carácter social o de fines humanitarios que ocasionalmente reciban alimentos procedentes de donantes privados.

b) Mantener unas correctas prácticas de higiene en la conservación y la manipulación de los alimentos bajo su control.

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, situación administrativa del extranjero, 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.

d) Destinar a donación los productos recibidos a las personas desfavorecidas, quedando expresamente prohibida la comercialización de los mismos.

e) (nueva)Vincular la donación de los productos recibidos a la promoción de

proyectos que posibiliten el empleo e inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad, trabajando desde una perspectiva comunitaria y de cohesión social.

f) (nueva) Facilitar información alimentaria al beneficiario final de conformidad con las normas nacionales y europeas relacionadas con el suministro de información alimentaria a los consumidores y, en particular, con el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011.

2 (nuevo). Se presumirá que los agentes de la cadena alimentaria que sean 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, no tienen responsabilidad civil ni administrativa sobre los posibles defectos de naturaleza, aspecto, duración o envasado de los alimentos cuando estos, no siendo manifiestos, ya estuvieran presentes en el momento de habérselos entregado y no concurra dolo, culpa o negligencia o el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley.

Artículo 10. Obligaciones específicas para las administraciones públicas.

1. Las administraciones públicas tienen las siguientes obligaciones:

a) Colaborar con las restantes administraciones **públicas** y **los** agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario, **fomentando el desarrollo de soluciones innovadoras al respecto y fomentando en particular la colaboración público-privada**.

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 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 de la cadena alimentaria, modelos de planes de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

f) Formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras en una mejor planificación de los menús y de sus compras, en una compra sostenible (tales como alimentos frescos, de temporada, 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 **preferente**, y el reciclaje y materiales de envasado.

g) Promover la prevención del desperdicio e informar al consumidor sobre los

hábitos de consumo más responsables.

h) Asesorar**, apoyar** 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 aptos para el consumo humano.

i) (nueva) Promover la creación de nuevos negocios para la canalización de excedentes alimentarios.

j) (nueva) Promover la creación de nuevos negocios destinados a revalorizar excedentes alimentarios siguiendo la estrategia de economía circular.

k) (nueva) Promover la creación de redes público-privadas que faciliten la coordinación en la prevención de excedente y en su posterior gestión en el caso de que se produzcan.

l) (nueva) Apoyar la investigación y la innovación en la búsqueda de soluciones tecnológicas que alarguen la vida de los alimentos o su reutilización y revalorización y la transferencia de dicho conocimiento a las empresas.

m) (nueva) Promover los canales cortos de comercialización a través de la discriminación positiva.

n) (nueva) Investigar, apoyar la investigación y los estudios y recopilar datos que permitan conocer la magnitud del problema de las pérdidas y el desperdicio alimentario (volúmenes, causas, responsabilidades), así como las potenciales soluciones de prevención para todas las etapas de la cadena agroalimentaria y sectores del sistema agroalimentario.

ñ) (nueva) Coordinar las iniciativas legislativas ya existentes en esta materia y todas aquellas que puedan desarrollarse con posterioridad a la publicación de la presente ley.

o) (nueva) Realizar una medición exhaustiva de forma periódica en cada fase de la cadena alimentaria y al menos una vez cada cuatro años.

p) (nueva) Estudiar las respectivas medidas fiscales tales como la reducción en la tasa de basuras en proporción a la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentario evitados a través de la donación.

2. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:

a) Medirá y analizará cualitativa y cuantitativamente el desperdicio alimentario en todos los eslabones de la cadena alimentaria, con metodologías que permitan comparar de forma recurrente la evolución temporal en la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

b) Publicará **con periodicidad, al menos anual,** sus datos de medición del desperdicio alimentario.

c) Publicará toda la información de que disponga en relación con el desperdicio alimentario en cada uno de los eslabones de la cadena **mediante formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos, de acuerdo con las especificaciones**

de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

d) (nueva) Fomentará la colaboración entre diferentes agentes de la cadena para el cumplimiento de los objetivos previstos por esta ley.

3. En el marco del Plan Estratégico previsto en el artículo 15, las comunidades autónomas elaborarán instrumentos de programación de medidas básicas y complementarias para la consecución de los objetivos previstos en esta ley**, en diálogo con las administraciones locales de su territorio**.

CAPÍTULO III

Medidas de buenas prácticas de los agentes de la cadena alimentaria

Artículo 11. Medidas de buenas prácticas a desempeñar por las empresas que venden alimentos al consumidor final.

Las empresas deben velar por fomentar las líneas de venta de productos con imperfecciones o desperfectos, siempre cumpliendo lo establecido en las normas de comercialización vigentes en la Unión Europea.

Las administraciones públicas junto con las empresas que venden alimentos al consumidor final podrán aplicar las siguientes medidas:

a) Disponer de infraestructuras adecuadas para que los procesos de manipulación, almacenamiento y transporte se lleven a cabo en las condiciones óptimas, que minimicen las pérdidas y el desperdicio alimentario.

b) Trabajar en el desarrollo de protocolos específicos para reducir a mínimos las pérdidas y el desperdicio alimentario a lo largo de la cadena de transporte y almacenamiento.

c) Incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima.

d) En el caso de los establecimientos de comercio al por menor, promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles e incorporar y mejorar la información sobre el aprovechamiento de los alimentos.

e) Formar y sensibilizar a las personas, ya sean sujetas a una relación laboral o de voluntariado, para que actúen de forma activa en la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario e implicarles en esta acción.

f) Exponer en lugar visible para las personas consumidoras propuestas de divulgación de las administraciones competentes relativas a una mejor planificación de los menús, de sus compras, compra sostenible (tales como alimentos frescos, de

temporada, locales o ecológicos), cocina de reaprovechamiento, buenas prácticas de almacenamiento, correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente, y reciclaje y materiales de envasado para sensibilizar al consumidor sobre estas cuestiones.

Artículo 12. Medidas de buenas prácticas para el sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios.

Las administraciones públicas junto con el sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios podrán aplicar las siguientes medidas:

a) Fomentar la incorporación de criterios de compra sostenible (tales como 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 **al consumidor y su expectativa al** estar vinculados con la imagen de los mismos.

b) Promover la flexibilización de los menús, para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño.

c) Fomentar la donación de alimentos con fines sociales.

d) Fomentar la entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.

CAPÍTULO IV

Racionalización de las fechas de consumo preferente

Artículo 13. 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. Para ello se tendrán en cuenta los criterios establecidos por la Unión Europea en las **disposiciones** legislativas y no legislativas en la materia, especialmente el Reglamento **(UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011; el anexo II del** Reglamento (CE) nº 852/2004 **del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; el Anexo III del** Reglamento (CE) nº 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;** y la Comunicación de la Comisión con directrices sobre los sistemas de

gestión de la seguridad alimentaria para las actividades de los minoristas del sector de la alimentación, incluida la donación de alimentos **(2020/C199/01)**.

2. Todas las administraciones **públicas**:

a) Llevarán a cabo acciones formativas y divulgativas sobre la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo **preferente** a las personas consumidoras, 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**, y que diferencien los productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima, incentivando la compra a través de medidas promocionales de venta.**

c) Promoverán la investigación y la innovación sobre la viabilidad de los alimentos para alargar **su** vida útil.

d) Llevarán a cabo estudios e investigaciones industriales orientadas a la mejora del marcado de fechas de consumo preferente en relación **con** la calidad de los alimentos, así como a la optimización del volumen de producción y la mejora de los procesos de transformación, almacenamiento y logística que permitan evitar en lo posible el desperdicio alimentario.

CAPÍTULO V

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

Artículo 14. Fomento de la autorregulación.

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

Artículo 15. Planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

1. El Gobierno, conforme a las directrices que se establezcan desde las instituciones **comunitarias** y a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Industria, Comercio y Turismo; de Derechos Sociales y Agenda 2030; de Consumo; y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, previa consulta a las comunidades autónomas y 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 será coherente con la planificación estratégica en materia de residuos alimentarios, de la que tomará cuantos datos sean procedentes.

A tal efecto, las medidas de este Plan Estratégico formarán parte del apartado específico para la reducción de los residuos alimentarios del Programa estatal de prevención de residuos elaborado conforme al artículo 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

2. Los instrumentos de programación autonómicos se elaborarán previa consultas pertinentes 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 **las pérdidas y el desperdicio alimentario. En caso de gestión de excedentes cuya generación no se ha podido prevenir, se primará la reducción de** la pobreza y **garantizar** la seguridad alimentaria.

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

Artículo 16. Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

1. El Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario estatal incluirá específicamente unos objetivos generales y prioridades de ámbito nacional para el control de las pérdidas y el desperdicio alimentario a realizar por las autoridades competentes en esta materia.

2. A tal fin, las comunidades autónomas se dotarán de planes específicos de inspección y control de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

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

Artículo 17. 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, **y las cuantificaciones realizadas de las pérdidas y desperdicios**. Dicho informe, previa consulta a las comunidades autónomas, será remitido a las Cortes Generales, a los efectos de información y control y se pondrá a disposición de las administraciones públicas competentes, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del público.

2. A tal efecto, las autoridades competentes proporcionarán al Ministerio **de Agricultura, Pesca y Alimentación** la información necesaria, para lo que se establecerá **reglamentariamente** el plazo y modo en el que habrán de **suministrarla.**

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 tendrá en cuenta la información de la que se disponga en aplicación del artículo 65.5.b) de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

CAPÍTULO VI

Régimen sancionador

Artículo 18. Infracciones.

1. Las infracciones en materia de pérdidas y desperdicio alimentario se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Dichas infracciones serán compatibles con cuantas responsabilidades civiles, penales o de otro orden concurran y en particular con la aplicación de los regímenes sancionadores en materia de residuos y suelos contaminados, calidad alimentaria, consumo, comercio, higiene, salud pública y seguridad alimentaria, cuando su fundamento punitivo sea diferente.

2. Las comunidades autónomas tipificarán en sus respectivas normas **con rango de ley** 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 o no justificar debidamente **por qué** no se aplica.

2º. En el caso de las industrias alimentarias, las empresas de distribución de alimentos al por menor y las de hostelería y restauración, no llevar a cabo la donación de los alimentos no vendidos y que siguen siendo aptos para el consumo humano mediante acuerdo o convenio, siempre y cuando dispusieran de medios suficientes para ello y no hubiera mediado justificación sobre su imposibilidad física o material.

3º. Impedir expresamente mediante estipulación contractual la donación de alimentos.

4º. 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.

5º. No colaborar con las administraciones públicas para la cuantificación de los residuos alimentarios.

b) Infracciones graves:

1º. No contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio **alimentario**.

2º. 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 del extranjero, origen racial o étnico, religión o creencias, territorio o cualquier otra condición o circunstancia personal o **socioeconómica**.

3º. **La comisión de más de una infracción leve en el plazo de dos años, contados desde que así haya sido declarado en resolución administrativa firme.**

c) Se considera infracción muy grave la **comisión de más de una infracción grave en el plazo de dos años, contados desde que así haya sido declarado en resolución administrativa firme, salvo la prevista en el artículo 18.2.b).3º.**

Artículo 19. Sanciones.

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

a) Las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 2.000 euros.

b) Las infracciones graves serán sancionadas con multa entre 2.001 y 60.000 euros.

c) Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa entre 60.001 y 500.000 de euros.

No obstante, las comunidades autónomas podrán incrementar dichos umbrales y consignar otras sanciones adicionales o accesorias en sus respectivas normas **con rango de ley**.

Disposición adicional única. Cuantificación de los residuos alimentarios.

Desde las administraciones públicas se promoverán los medios necesarios para la medición de los residuos alimentarios, 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.

A estos efectos, para facilitar a los agentes de la cadena el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6.3, se acordará mediante convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico los mecanismos de colaboración para el intercambio de información a los efectos de cumplir con las obligaciones de cuantificación de los residuos alimentarios, todo ello de acuerdo con la metodología establecida en la Decisión Delegada (UE) 2019/1597 de la Comisión, de 3 de mayo de 2019.

Asimismo, podrán desarrollarse reglamentariamente los procedimientos de obtención de esta información en los términos establecidos en el artículo 18.6 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

Disposición final primera. Título competencial.

La presente ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª 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 149.1.23ª, que atribuye al Estado competencia sobre **legislación** básica sobre protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Disposición final segunda. 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 tercera (nueva). Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, con el siguiente contenido:

"Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley X/2023, de XX de XXX, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario."

Disposición final **cuarta**. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor **al mes de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"**.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 26 de abril de 2023

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Joseba Andoni Agirretxea Urresti

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN

Javier Merino Martínez