

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de prevención de las
pérdidas y el desperdicio alimentario.

[121/000004]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 2. Febrero 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 16 de enero de 2024, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Como se señala en la Exposición de Motivos, una de las primeras manifestaciones externas del desarrollo socioeconómico de las naciones es la abundancia de alimentos. Si bien durante siglos no fue así, actualmente el mundo desarrollado produce alimentos en cantidad y calidad suficiente para la mayoría de la población, permitiendo un reparto adecuado y a un precio razonable. A pesar de ello, para millones de personas en todo el mundo el hambre es una amenaza real.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señal de un funcionamiento ineficaz de la cadena alimentaria y de una falta de concienciación social; además, produce un importante daño medioambiental dada la elevada huella hídrica y carbónica que producen.

Las instituciones internacionales y las nacionales no han permanecido ajenas a esta situación y reclaman medidas conjuntas para la prevención y reducción de estas pérdidas y desperdicio alimentario.

En nuestro país, destaca por ser pionera la Estrategia **«Más alimento, menos desperdicio»** que elaboró en 2013 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Esta estrategia tuvo dos etapas, **2013-2016** y **2017-2020**.

- ✚ Su primer objetivo fue fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas;
- ✚ Posteriormente, impulsó la coordinación de actuaciones que han contribuido a desarrollar un cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión que han permitido limitar el desperdicio y reducir las presiones ambientales.

Concluida la vigencia de la Estrategia, esta ley sería el siguiente paso para afrontar el serio problema del desperdicio alimentario, con el objetivo de incorporar a nuestro ordenamiento una serie de principios y normas que permitan atajarlo y sentar las bases para su erradicación.

La ley consta de **diecinueve artículos**, estructurados en **seis capítulos, una disposición adicional y tres disposiciones finales**.

La **Unión Europea** cifra en **60 millones las toneladas de residuos alimentarios** que se generan en su territorio anualmente. En 2010 la Comisión elaboró un **estudio** pionero que pretendía ser una primera aproximación a la situación existente.

Dos años más tarde el Parlamento Europeo aprobaría una **resolución** sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos. El Parlamento señalaba que, en aquellos momentos, había en la Unión 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza y se instaba a las instituciones, Estados y operadores de la cadena de suministro a abordar el problema del desperdicio planteando cuestiones éticas, económicas, sociales nutricionales y consecuencias sanitarias y ambientales.

En 2015, la Comisión introdujo un **paquete de economía circular** que tenía como una de sus prioridades la reducción del desperdicio de alimentos.

La **Plataforma de la UE sobre pérdidas y desperdicio de alimentos** elaboró en 2019 unas **Recomendaciones para prevenir el desperdicio alimentario**, en las que se insistía en la necesidad de fijar objetivos claros y diseñar un marco común de evaluación que permitiera cuantificar los impactos económicos, ambientales y sociales.

Posteriormente, y como parte del plan de acción del **Pacto Verde Europeo**, la Comisión Europea presentó en mayo de 2020 la **Estrategia de la granja a la mesa**, destinada a hacer que los sistemas alimentarios fuesen más sostenibles. Uno de los objetivos incluidos en la Estrategia era *intensificar la lucha contra el desperdicio de alimentos*.

El 5 de julio de 2023, la Comisión Europea presentó una **propuesta para una revisión específica de las normas de residuos de la UE**.

En el sector alimentario y con el fin de acelerar el progreso de la UE hacia el Objetivo 12¹, apartado 3 de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS)**, aprobados por la Asamblea de las **Naciones Unidas** en septiembre de 2015, la Comisión propuso que, de aquí a esa fecha, los Estados miembro redujeran el desperdicio de alimentos en un 10 % en los procesos de transformación y fabricación, y un 30 % per cápita en la venta minorista y en el consumo.

En octubre de 2023 el Parlamento Europeo publicó un **informe** que analizaba las fortalezas y debilidades de la Unión ante el desafío que supone esta propuesta.

Por su parte, la **ONU**, en el **Informe** que publicó en 2023 sobre el cumplimiento de los ODS, señala como, a pesar del aumento del hambre en el mundo, los datos sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos seguían siendo inquietantes y desiguales. Al igual que el Proyecto de Ley también apunta la diferencia de patrones de comportamiento entre las regiones de ingresos altos, en los que las pérdidas se centran más en el consumo, y las de ingresos bajos, en los que las pérdidas se producirían sobre todo en las etapas iniciales por la falta de infraestructuras y medios de conservación, entre otros factores.

En su deseo de impulsar el cumplimiento de este Objetivo, la Asamblea General de la ONU, mediante una Resolución de 19 de diciembre de 2019, estableció el 29 de septiembre como **Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos**.

Según datos de la **FAO**, más de un tercio de los alimentos producidos en el mundo se pierden. En su estudio del año 2011, **Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo**, subraya el hecho de que en el mundo industrializado se desperdiciaban muchos más alimentos per cápita que en los países en desarrollo. Un problema que se acentuó tras la pandemia del coronavirus (Covid-19), la crisis económica y la crisis climática.

¹ El Objetivo 12,3 establece como plazo el año 2030 para *reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha*.

Desde entonces, entre las medidas adoptadas por la FAO para intentar revertir este proceso, habría que destacar la aprobación en 2022 del **Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos** y la creación de una **Plataforma técnica sobre la medición y la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos** con información actualizada sobre precedentes, recursos y medidas puestas en marcha para combatir el desperdicio alimentario.

Otro de los aspectos abordados por la FAO es el de la estrecha relación que existe entre el desperdicio alimentario y el clima, calculando que el desperdicio es responsable de la emisión de 4,4 gigatoneladas de gases de efecto invernadero cada año a través de toda la cadena alimentaria y en todos los procesos que se desarrollan en ella.

Esta relación clima-desperdicio alimentario también se trató en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático (**COP28**), celebrada en los Emiratos Árabes en diciembre de 2023. En la **Declaración sobre agricultura sostenible, sistemas alimentarios resilientes y acción por el clima**, se subrayaba el potencial transformador de la agricultura para responder al cambio climático y garantizar la seguridad alimentaria.

Uno de los grupos de trabajo de la Presidencia de la COP 28 elaboró unas **orientaciones** dirigidas a los responsables políticos con el objetivo de que se incorporen medidas sobre producción, consumo, pérdida y desperdicio de alimentos en los planes nacionales de cambio climático.

La mayoría de los países europeos, comprometidos con los ODS, han ido adoptando a lo largo del tiempo políticas y cambios legislativos para cumplir con el Objetivo 12.3.

Alemania, un país en el que cada año se generan alrededor de once millones de toneladas de desperdicios de alimentos a lo largo de toda la cadena de suministro, adoptó en 2019 su estrategia nacional para la reducción del desperdicio alimentario, **National Strategy for Food Waste Reduction**, con el objetivo de reducir el desperdicio un 50% hasta 2030. El control y la implementación de esta Estrategia nacional es fruto de una estrecha **colaboración entre el Gobierno federal y los Lander**, junto con la sociedad civil, las empresas y los científicos.

Tras la aprobación de la Estrategia nacional, se constituyó un **grupo de trabajo** sobre el indicador 12.3 de los ODS, que coordina la presentación de informes sobre el desperdicio alimentario en el marco de la Estrategia Alemana de Sostenibilidad, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y la Directiva Marco de Residuos de la Unión Europea.

En **Francia**, según los datos del Ministerio de agricultura, se desperdician cerca del 20% de los alimentos producidos, unos 10 millones de toneladas al año. La lucha contra el desperdicio alimentario en este país se inició en el año 2013 con la aprobación del **Pacto Nacional contra el desperdicio alimentario**, un **pacto renovado en 2017**.

A este pacto le siguieron una serie de disposiciones legislativas tales como como *la Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, o la *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*. Todas ellas están actualizadas permanentemente en el *Code de l'environnement*.

A nivel territorial, la lucha contra el desperdicio alimentario se ha gestionado a través de los **Proyectos Alimentarios Territoriales** (PATS) o las **Redes de Lucha contra el Desperdicio Alimentario** (REGAL), unas redes que tienen como objetivo movilizar, a escala territorial, a todos los actores de la cadena alimentaria.

Por su parte **Italia**, también aprobó en 2013 un **Plan Nacional de Prevención del Desperdicio de Alimentos** (PINPAS) como parte del Plan Nacional de Prevención de Residuos. Otro paso decisivo fue el de la aprobación de *la Legge 19 agosto 2016, n. 166 Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

El Ministerio de agricultura creó en 2017 un observatorio, el *Osservatorio sulle eccedenze, sui recuperi e sugli sprechi alimentari*, para la recopilación, el procesamiento y la actualización de datos relacionados con el desperdicio y los excedentes de alimentos en todas las etapas de la cadena de suministro.

En **Portugal** la primera medida adoptada sobre la materia fue la creación, mediante el Despacho n.º 14202-B/2016, de la *Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar* (CNCDA) encargada de *promover la reducción del desperdicio de alimentos a través de un enfoque integrado y multidisciplinario* y la elaboración de una estrategia nacional.

Esta estrategia nacional, *Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar*, se aprobaría en 2018 mediante una Resolución del Consejo de ministros.

Posteriormente, en 2021, se aprobó la *Lei n.º 62/2021 de 19 de agosto. Regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar*.

Esta Ley se dirigía especialmente a las empresas del sector agroalimentario, con el objetivo de que adoptaran medidas para la donación de los excedentes alimentarios mediante una serie de protocolos con la CNCDA.

En esta misma línea, el nuevo *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2030* –aprobado mediante la Resolución del Consejo de Ministros n° 30/2023, de 24 de marzo– prohíbe, a partir del 1 de enero de 2024, a las empresas minoristas de alimentos, a las industrias productoras, al comercio mayorista y a las empresas de restauración, la eliminación de alimentos que todavía puedan ser consumidos, mediante el establecimiento de convenios de donación de alimentos.

Uno de los incentivos a las donaciones del sector agroalimentario es el que contempla el [artículo 62.11 del Estatuto dos Benefícios Fiscais](#), por el que las donaciones realizadas por las empresas a entidades e instituciones privadas de solidaridad social se puedan considerar como gastos o pérdidas del ejercicio en el impuesto de sociedades.

A diferencia de los países anteriores, en el **Reino Unido** no existe una regulación estatal sobre la materia. En cambio, se han desarrollado diversas iniciativas lideradas por el [Waste and Resources Action Programme](#).

La más relevante es el [Courtauld Commitment](#), iniciado en 2005, que potencia la colaboración, con carácter voluntario, de los diferentes agentes de la cadena alimentaria para reducir los desperdicios alimentarios y lograr una mayor sostenibilidad en el sector. Los progresos realizados se exponen en el [The Courtauld Commitment Annual Report 2021: Shaping a sustainable recovery](#).

Entre las más recientes, destaca la iniciativa [Food Waste Reduction Roadmap](#), que comenzó en 2018. Establece directrices y recursos para que los negocios cumplan con los objetivos de reducción de los desperdicios en todos los estadios de la cadena. El [Progress Report 2021](#) recoge los principales resultados obtenidos.



Sobre la situación en **América Latina y el Caribe**, y las medidas adoptadas en estos países, la FAO publicó en 2021 el estudio [Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe](#), que recoge las propuestas normativas y otras medidas destinadas al sector agroalimentario.

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.