



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie A:  
PROYECTOS DE LEY

16 de diciembre de 2024

Núm. 4-4

Pág. 1

### INFORME DE LA PONENCIA

#### **121/000004 Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del informe emitido por la Ponencia sobre el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de diciembre de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación

La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, integrada por los Diputados D.<sup>a</sup> Milagros Marcos Ortega (GP), D. Joaquín Melgarejo Moreno (GP), D. Javier José Folch Blanc (GP), D.<sup>a</sup> Patricia Otero Rodríguez (GS), D.<sup>a</sup> María Luisa Faneca López (GS), D. Sergio Carlos Matos Castro (GS), D. Ricardo Chamorro Delmo (GVOX), D. Tomás Fernández Ríos (GVOX), D.<sup>a</sup> Águeda Micó Micó (GSUMAR), D. Juan Antonio Valero Morales (GSUMAR), D.<sup>a</sup> Teresa Jordà i Roura (GR), D. Isidre Gavin i Valls (GJxCAT), D. Iñaki Ruiz de Pinedo Undiano (GEH Bildu), Joseba Andoni Agirretxea Urresti (GV (EAJ-PNV)) y D.<sup>a</sup> Martina Velarde Gómez (GMx) ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento elevan a la Comisión el siguiente:

#### INFORME

La Ponencia acuerda incorporar al Proyecto de Ley, en sus propios términos, las siguientes enmiendas:

- Enmienda 3 del Grupo Parlamentario Mixto.
- Enmiendas 67, 74 y 94 del Grupo Parlamentario Republicano.
- Enmienda 178 de los Grupos Parlamentarios Socialista y Plurinacional SUMAR.
- Enmiendas 193, 205, 206, 208, 209 y 212 del Grupo Parlamentario Socialista.
- Enmiendas 230, 231, 232, 234, 239 y 252 del Grupo Parlamentario Popular.

Asimismo, se aprueban por mayoría las siguientes enmiendas transaccionales:

- Número 1 a las enmiendas 25 (Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu), 65 y 105 (Grupo Parlamentario Republicano) y 260 (Grupo Parlamentario Popular).

— Número 2 a las enmiendas 115 (Grupo Parlamentario Junts per Catalunya) y 265 (Grupo Parlamentario Popular).

— Número 3 a las enmiendas 52 (Grupo Parlamentario Republicano), 111 (Grupo Parlamentario Junts per Catalunya) y 248 (Grupo Parlamentario Popular).

Las enmiendas 8 y 9 (Grupo Parlamentario Mixto-Coalición Canaria), 104 (Grupo Parlamentario Republicano), 107 (Grupo Parlamentario Junts per Catalunya), 257, 258 y 274 (Grupo Parlamentario Popular) quedaron excluidas de la tramitación por la aceptación por la Mesa de la Comisión de la disconformidad de Gobierno, en virtud del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Respecto del resto de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley por los Grupos Parlamentarios, se acuerda el mantenimiento de las mismas para su debate en Comisión, quedando aprobado el texto que como Anexo acompaña a este Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de noviembre de 2024.—**Milagros Marcos Ortega, Joaquín Melgarejo Moreno, Javier José Folch Blanc, Patricia Otero Rodríguez, María Luisa Faneca López, Sergio Carlos Matos Castro, Ricardo Chamorro Delmo, Tomás Fernández Ríos, Àgueda Micó Micó, Juan Antonio Valero Morales, Teresa Jordà i Roura, Isidre Gavin i Valls, Iñaki Ruiz de Pinedo Undiano, Joseba Andoni Agirretxea Urresti y Martina Velarde Gómez**, Diputados.

## ANEXO

## Exposición de motivos

## I

Una de las primeras manifestaciones externas del desarrollo socioeconómico de las naciones es la abundancia de alimentos. Durante siglos la inestabilidad de las cosechas y los problemas de sanidad animal y vegetal, el atraso en los medios de producción, la imposibilidad de desligarse de los factores climáticos, geográficos y naturales, las carencias en estructuras productivas y de transporte, almacenamiento y comercialización y las ineficiencias del mercado produjeron frecuentes mortandades y ruinas económicas, forzaron emigraciones y redujeron la capacidad para desarrollarse de muchas sociedades. El mundo desarrollado produce hoy alimentos en cantidad y calidad suficiente para 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 la utilización de insumos inadecuados en las actividades de producción; errores en la planificación y calendario establecidos para las tareas de cosecha; el empleo de prácticas de producción, recolección y manipulación inapropiadas; deficiencias en las condiciones de almacenamiento y control de la temperatura para la conservación de productos perecederos; inadecuadas condiciones y técnicas de comercialización en la etapa de venta minorista; malas prácticas de los proveedores de servicios alimentarios; comportamiento inapropiado de 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 costs 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 CO<sub>2</sub>e 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 graves 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 de la imperiosa necesidad de abordar las pérdidas y el desperdicio de alimentos, una oportunidad desaprovechada de alimentar al mundo, especialmente mejorando el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres, al tiempo que se contenía el empleo de recursos naturales finitos y de gestión de residuos biodegradables.

Para fomentar la concienciación frente a este problema, 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 adecuados, desarrollando capacidades y asegurando la disponibilidad de materias primas y tecnologías eficientes; mejorar las técnicas de etiquetado y mercadotecnia, generando alimentos seguros y nutritivos que no se desperdicien o descarten; mejorar el comportamiento informado y el consumo sostenible; y reducir el desperdicio a lo largo de toda la cadena alimentaria, incluyendo el canal HORECA y los hogares.

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 1.300 millones de toneladas al año: «cantidades enormes de los recursos destinados a la producción de alimentos se utilizan en vano, y las emisiones de gases de efecto

invernadero causadas por la producción de alimentos que se pierden o desperdician también son emisiones en vano».

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

Prueba de ello es que en la Unión Europea 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 avanzada en la lucha contra el desperdicio de alimentos», de modo que insta a tenerlo en cuenta en sus propuestas normativas, a fijar una definición armonizada de desperdicio, invertir en investigación, fomentar la educación y revisar los requisitos de calidad aplicables al aspecto exterior, tanto los impuestos por la legislación europea o nacional como por normas internas de las empresas, recordando que el Estudio de la Comisión sobre el empoderamiento de los consumidores en la Unión Europea [SEC(2011)0469] concluyó que el 18 % de los ciudadanos europeos no comprenden la frase «Consúmase preferentemente antes del...».

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

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

En 2016 se adoptaron varias iniciativas en este mismo sentido, desde diferentes enfoques e instituciones, pero confluyendo en un objetivo compartido. Por un lado, se puso en marcha la Plataforma UE para las pérdidas y el desperdicio de alimentos, que permite un eficaz intercambio de experiencias y mejores prácticas entre Estados y agentes. Por otro lado, se aprobó el Plan de Acción para la Economía Circular y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles» instaba a la Comisión Europea y los Estados Miembros a lograr un sistema alimentario sostenible, justo y respetuoso con el clima, reduciendo el desperdicio. Además, el Informe Especial n.º 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 establece la obligación a los Estados miembros de adoptar medidas para prevenir la generación de residuos, y en concreto, reducir los residuos alimentarios (a los que el desperdicio de alimentos contribuye en gran medida), para lo que deberán establecer sistemas de medición para conocer los residuos alimentarios generados y su evolución, basados en una metodología común aprobada por Decisión Delegada (UE) 2019/1597 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, con base en las mediciones que pueden realizarse cada cuatro 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, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030 y fomentarán la donación de alimentos y otros medios de redistribución para el consumo humano, dando prioridad al consumo humano frente a la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios.

Cabe significar que 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 5.000 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 es todo alimento, 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 éste 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 de la Estrategia de la Granja a la Mesa, que han incorporado estas acciones como elemento transversal en el resto de políticas comunitarias, o el programa de consumo de fruta y leche en las escuelas para fomentar buenos hábitos alimentarios entre los niños y jóvenes, que puede ir acompañado de medidas educativas que fomenten la prevención de las pérdidas y el desperdicio. Todas ellas han llegado, en último término, a conformar un núcleo esencial de la nueva Política Agrícola Común (PAC) para 2023 en adelante.

Por otro lado, la Estrategia Española de Economía Circular - España 2030 incluye un objetivo de EEC que incluye como objetivo reducir la generación 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 alimentario 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, en la que todos los agentes implicados en la cadena de suministro de alimentos contribuyeron de forma directa o indirecta a la prevención y reducción. De entre estas líneas pueden destacarse el esfuerzo por lograr informar y concienciar (para lograr compromisos firmes contra el desperdicio de alimentos en todos los eslabones) o ciertas modificaciones normativas, como la desaparición de la indicación de la fecha límite de venta del yogur. Asimismo, el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria ha incorporado el compromiso de prestar especial atención a reducir el volumen de desperdicios alimentarios en las distintas fases de la cadena.

Otro de los elementos claves ha residido en el apoyo a las nuevas tecnologías y la innovación, como aquéllas que permiten aumentar la vida útil de los alimentos, sobre todo en cuanto a su envasado, por lo que se trabajó fomentando el emprendimiento y la innovación de proyectos empresariales dirigidos a la reducción del desperdicio alimentario, o la identificación de las cuatro Rs del desperdicio alimentario: reducir mediante la compra responsable, redistribuir donando alimentos para salvarlos, reutilizar para aprovechar las sobras con creatividad y reciclar, atreviéndose a 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 éste tiene una posición de fuerza al realizar sus decisiones de compra, orientando al mercado. En este sentido, se trabajó con actuaciones en las escuelas, con las «Semanas contra el desperdicio» y con campañas de información y sensibilización.

Desde el principio se consideró que esta Estrategia debía instrumentarse mediante recomendaciones, acuerdos voluntarios y autorregulación, pues se entendía que debían ser los propios agentes de la cadena alimentaria los que mostrasen su compromiso y se 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 1.352,5 millones de kg, un incremento del 1 % respecto a 2018, aunque desde entonces el desperdicio ha ido descendiendo progresivamente.

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

En 2020 el desperdicio total se 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 sólo desde la colaboración se puede reducir y atajar este problema.

También se pudo comprobar que el nivel de concienciación de las empresas sobre la importancia de combatir el desperdicio alimentario es cada vez mayor, el 71 % de las empresas dispone de un plan para combatir el desperdicio de alimentos. Un 61,1 % promueve prácticas internas y un 51,39 % realiza acciones con los eslabones inmediatamente anteriores o posteriores destinados a reducir el desperdicio de alimentos.

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

Las prácticas que mayormente emplean en la lucha contra el desperdicio son la formación y concienciación de los propios empleados y proveedores mediante cursos, charlas, visitas... Y los controles exhaustivos de los procesos y maquinaria para la eliminación de ineficiencias durante el proceso. Además, este estudio también se centró en el impacto que ha tenido el COVID-19 en el desperdicio de alimentos, destacando que más del 20 % de empresas ha aumentado la donación de los alimentos. Y que hay una mayor solidaridad, ya que 9 de cada 10 empresas donan a ONG.

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, **organizaciones del tercer sector 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**.

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 alimentario 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 tres finales en que se prevén las correspondientes previsiones sobre el título competencial, las habilitaciones normativas, y la entrada en vigor, así como sobre la metodología coordinada de cuantificación de desperdicio, pérdida y residuo alimentario.

La norma incorpora asimismo una 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, con el fin de incluir como condición en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas que el proveedor incluya prácticas adecuadas desde el punto de vista de la prevención del desperdicio alimentario y del cumplimiento de esta ley.

## 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.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup>, 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; establecer una jerarquía de prioridades; facilitar la donación de alimentos y contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable; con la finalidad general de lograr una producción y consumo más sostenible; y de sensibilizar, formar y movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos, sin perjuicio de las necesarias garantías de inocuidad de los alimentos.

**Esta ley tiene por finalidad establecer acciones de prevención y de reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, y promover actuaciones de fomento para mejorar el aprovechamiento y la valorización de los alimentos por parte de todos los agentes que intervienen en la cadena de suministro y de los consumidores.**

2. Son fines específicos de esta ley:

a) Disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo así la bioeconomía 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) Dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030.

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

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Esta ley es de aplicación a las actividades que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y otra normativa de residuos o sanitaria que le sea de aplicación.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de crisis en los Programas Operativos de Frutas y Hortalizas, las retiradas del plátano en el marco del 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, y las Administraciones públicas.**

b) Alimento o producto alimenticio: se aplicará la definición prevista en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 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 de la cadena alimentaria.

b) Prevención, de modo que se fomente la adopción de medidas orientadas a evitar que un alimento se desperdicie, a reducir la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentario mediante su reutilización, y a reducir el impacto de 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 de alimentos para consumo humano, priorizándolo 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, para la prevención de las pérdidas y del desperdicio alimentario, deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades:

a) la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano,

b) la transformación de los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo humano, en otros productos alternativos.

c) la alimentación animal y la fabricación de piensos dentro del correspondiente marco regulatorio y en particular la Orden 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.

d) su uso como subproductos en otra industria;

e) 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, viabilidad económica o protección del medio ambiente, entre otros.

## 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, 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, 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 con las administraciones 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, 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 actúen en más de una comunidad autónoma, esta obligación podrá cumplirse mediante un plan integrado conjunto. En el caso de actuar en comunidades autónomas en las que exista regulación específica que obligue a disponer de un plan, el plan integrado conjunto deberá contemplar los requisitos establecidos por las normativas autonómicas donde operen.**

b) Llegar a acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos, 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 m<sup>2</sup>.

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 apartado 1 del artículo 5 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.*

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) n.º 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) 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.

Artículo 10. *Obligaciones específicas para las Administraciones públicas.*

1. Las Administraciones públicas tienen las siguientes obligaciones:

a) Colaborar con las restantes administraciones y agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario.

b) Llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

c) Elaborar 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 preferentemente, 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 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) Coordinar las iniciativas legislativas ya existentes en esta materia y todas aquellas que puedan desarrollarse con posterioridad a la publicación de la presente ley.**

2. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:

a) Analizará cuantitativamente el desperdicio alimentario en los hogares y el desperdicio del consumidor fuera de los hogares.

b) Publicará periódicamente 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, y en particular asegurará que la información que se haga pública en su momento, esté sometida a las condiciones generales de reutilización previstas en el artículo 8 de la referida Ley.**

**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.

## 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 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, disponer de líneas de venta con productos «feos», «imperfectos» o «poco estéticos», promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles 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 preferentemente, 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 a y la expectativa del consumidor 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) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011; el anexo II del Reglamento (CE) n.º 852/2004, el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, el Reglamento (CE) n.º 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:

a) Llevarán a cabo acciones formativas y divulgativas sobre la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferentemente 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.

c) Promoverán la investigación y la innovación sobre la viabilidad de los alimentos para alargar la 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 europeas y a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Industria y Turismo; para la Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Economía, Comercio y Empresa; de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; 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 la pobreza y garanticen 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 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, previo informe de los Ministerios de Industria y Turismo; para la Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Economía, Comercio y Empresa; de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y previa consulta a las comunidades autónomas, aprobará un Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que se revisará al menos cada cuatro años, que contendrá los objetivos generales y prioridades de las tareas de control a realizar por las administraciones competentes en esta materia.

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

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

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

#### 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. 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 suministrar **la** información **necesaria**.

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

4. Este informe 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 concurren 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:

1.º No aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades o no justificar debidamente porque no se aplica.

2.º 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.

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

4.º 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.

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

#### b) Infracciones graves:

1.º No contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario en caso de estar obligado a ello.

2.º 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 social.

3.º La segunda o ulterior infracción leve que suponga reiteración con cualquier otra infracción leve cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.

c) Se considera infracción muy grave la segunda o ulterior infracción grave que suponga reiteración con cualquier otra infracción grave cometida en el plazo de dos



años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas, salvo la prevista en el apartado b) 3.º.

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 **primera (antes 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, **así como las condiciones de remisión de dicha información por parte de los agentes de la cadena alimentaria a las autoridades competentes.**

Disposición adicional segunda (nueva). *Declaración de interés general de caminos naturales.*

Se declaran de interés general las siguientes obras de infraestructuras rurales, consistentes en la realización de caminos naturales:

1. Camino Natural del Guadalquivir y su conexión con otros ejes (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha).
2. Camino Natural Ruta del Mediterráneo (Andalucía y Región de Murcia).

Disposición adicional tercera (nueva). *Contenido del Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y de los programas autonómicos.*

Las medidas incluidas en el Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario que, de conformidad con el artículo 15.1 de esta ley, 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, deberán desarrollarse cumpliendo las disposiciones de la Unión Europea a este respecto, una vez sean adoptadas.

De igual manera, los instrumentos de programación autonómicos deberán tener en cuenta las mismas consideraciones señaladas en el párrafo anterior.

**Disposición final primera pre (nueva).** *Modificación de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal.*

La Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, queda modificada como sigue:

**Uno.** Se añade un nuevo artículo 9 bis con el siguiente contenido:

«Artículo 9 bis. *Medidas en caso de especies que tengan prohibida su introducción.*

La autoridad competente, ante la detección de plantaciones o cultivos, vegetales y sus productos, así como el material con ellos relacionado, de especies o variedades que tengan prohibida su introducción en territorio nacional o que carezcan de la debida autorización por incumplimiento de los requisitos fitosanitarios para su producción, adoptará de manera inmediata la medida de destrucción (a no ser que se valore la pertinencia de adoptar otras medidas alternativas menos gravosas pero también efectivas) para prevenir la propagación de plagas que pudieran tener importancia económica potencial o importantes repercusiones ambientales, previa consulta, en el caso de especies forestales, al órgano competente en materia de medio ambiente.»

**Dos.** Se modifica la letra c) del artículo 56, que queda redactada como sigue:

«c) El incumplimiento de las medidas establecidas por la Administración competente para combatir o prevenir la introducción de plagas de carácter extraordinariamente grave, combatir o mitigar sus efectos.»

**Disposición final primera pre bis (nueva).** *Modificación de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.*

La Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, queda modificada como sigue:

**Uno.** El apartado 18 del artículo 3 queda redactado como sigue:

«18. **Productos zoonosanitarios:** las sustancias o ingredientes activos, así como las formulaciones o preparados que contengan uno o varios de ellos, destinados al diagnóstico, prevención, tratamiento, alivio o cura de las enfermedades o dolencias de los animales, para modificar las funciones corporales, la inducción o el refuerzo de las defensas orgánicas o la consecución de reacciones que las evidencien.

En esta definición se entenderán incluidos, junto a otros productos zoonosanitarios, los medicamentos veterinarios y los biocidas de uso ganadero y los que se utilicen en presencia de otros animales, que se regirán por su normativa específica de aplicación, sin perjuicio de lo dispuesto expresamente respecto de ellos en esta ley.

**Otros productos zoonosanitarios:** los reactivos de diagnóstico de las enfermedades de los animales, los sistemas de control de parámetros fisiológicos en animales, y los productos destinados al mantenimiento del material reproductivo animal (conservantes y diluyentes de semen, ovocitos y embriones) que no contengan sustancias con acción medicamentosa, excepto aquellas sustancias cuya acción sea la de preservación del producto.»

Dos. Se modifica la letra i) del apartado 1 del artículo 7, que queda redactada como sigue:

«i) Asumir los costes derivados de la custodia, transporte, almacenamiento, alimentación, sacrificio, destrucción y, en general, de todo tipo, en relación con los animales, productos de origen animal, productos zoonosanitarios y productos para la alimentación animal, que tengan bajo su responsabilidad y se deriven de las medidas sanitarias, incluidas las de salvaguardia y las cautelares que puedan adoptar las autoridades competentes.»

Tres. Los apartados 15 y 16 del artículo 83 quedan redactados como sigue:

«15. La falta de notificación, sin causa justificada, de prescripciones veterinarias a la base de datos Presvet o a las bases de datos autonómicas, en caso de que existan, en los plazos establecidos en la normativa, por parte del veterinario prescriptor, o la comunicación de datos erróneos a tales bases de datos por parte del veterinario prescriptor.

16. La falta de aplicación de las medidas correctoras incluidas en el Plan Sanitario Integral previstas en la normativa en el plazo establecido.»

Cuatro. Se modifican los apartados 26 y 28 del artículo 84, con el siguiente contenido, y se suprime el apartado 29:

«26. La realización de actividades propias de la profesión veterinaria, por parte de personas que no estén en posesión de la correspondiente titulación de licenciado o graduado en veterinaria, cuando no sean constitutivas de delito de intrusismo profesional.»

«28. La segunda o ulterior infracción leve que suponga reincidencia con otra infracción leve cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.»

Cinco. Se modifica el apartado 17 del artículo 85, que queda redactado como sigue:

«17. La segunda o ulterior infracción grave que suponga reincidencia con otra infracción grave cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.»

**Disposición final primera pre ter (nueva).** *Modificación de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.*

Se añade el apartado 6 al artículo 8 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, con la siguiente redacción:

«6. Las autoridades competentes podrán emplear la base de datos prevista en la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, con el fin de supervisar el riesgo de conflicto de interés en los empleados públicos y resto de personal al servicio de entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales que participen, de forma individual o mediante su pertenencia a órganos colegiados, en la ejecución del presupuesto de la Unión, en lo que respecta a las intervenciones o medidas de la PAC financiadas con los fondos FEAGA y FEADER de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control.»

Disposición final primera pre quater (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 incorpora un párrafo al final del 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 la siguiente redacción:

«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 xxx/202x, xxx de xxx, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.»

Disposición final primera. *Título competencial.*

La presente ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup>, 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. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el 2 de enero de 2025.