



# Pérdidas y desperdicio alimentarios en el marco de la **Agenda 2030**

↔ Eduardo Moyano Estrada  
IESA-CSIC

**Resumen:** En este artículo su autor analiza el tema de las pérdidas y el desperdicio alimentario, y sus implicaciones económicas, sociales, éticas y ambientales. Asimismo, analiza el proyecto de ley aprobado por el gobierno Sánchez el pasado mes de junio y que responde al compromiso con el objetivo ODS 12.3 de la Agenda 2030 y con las directivas europeas sobre residuos. El autor concluye que, junto al instrumento legislativo (con sus mecanismos de control y sanción en el ámbito de las empresas de la cadena alimentaria para reducir las pérdidas alimentarias), son necesarias también campañas de sensibilización social, ya que es en los hogares donde se encuentra una fuente importante de las causas que provocan el desperdicio de alimentos.

**Palabras clave:** alimentación, consumo, cadena alimentaria, política agraria, agenda 2030.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015 es uno de los grandes acuerdos internacionales destinados a abordar los problemas que dificultan el objetivo del desarrollo sostenible (pobreza, hambre y malnutrición, desigualdades económicas y sociales, deterioro de los recursos naturales, despilfarro de alimentos...) En dicha Agenda, los Estados se comprometen a movilizar los recursos necesarios para, en el horizonte 2030, “poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger los derechos humanos; promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.

Nunca antes en la historia de la ONU, su Asamblea General había aprobado una resolución tan ambiciosa como la Agenda 2030, planteando 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible, que abarcan tanto la esfera económica y social, como la medioambiental. Es un auténtico programa de acción para el periodo 2015-2030, que sigue en vigor y que, desde entonces, viene orientando las políticas nacionales y, en particular, las de la UE en materia de sostenibilidad y cambio climático.

A pesar de la complejidad de su implementación y de las reticencias de no pocos gobiernos a cumplir los compromisos asumidos en la Agenda 2030, especialmente cuando se producen coyunturas de dificultad económica (como ha ocurrido con la pandemia COVID o más recientemente está ocurriendo con los efectos de la guerra de Ucrania), es un hecho innegable que se están dando pasos importantes en la dirección de los ODS.

Por ejemplo, en la UE, el programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen para el periodo 2019-2024 está en sintonía con los 17 ODS de la Agenda 2030. Ese programa ya se ha concretado en el Pacto Verde Europeo (con sus dos estrategias “De la granja a la mesa” y “Biodiversidad”), así como en el proyecto de ley de Acción por el Clima y en los programas por la economía circular. Los ODS se reflejan también en las orientaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en los fondos *Next Generation* asociados al mismo, así como en la “arquitectura verde” de la última reforma de la PAC, que, como se sabe, entrará en vigor el 1 de enero de 2023.

En el caso español, el compromiso con la Agenda 2030 fue asumido por el primer gobierno de Pedro Sánchez, justo en el momento de constituirse tras la moción de censura. Así, en julio de 2018, se creó el Alto Comisionado para la Agenda 2030, adscrito a la presidencia de gobierno con rango de subsecretaría, con el objetivo de coordinar las acciones orientadas al logro de los ODS. Ese organismo fue subsumido en 2020 en la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, integrada en el ministerio de Derechos Sociales, una vez constituido el segundo gobierno Sánchez, ya de coalición PSOE-UPdms.

### EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN LA AGENDA 2030 Y SU ASIMILACIÓN POR LA UE

El documento de FAO “Cómo alimentar al mundo en 2050”, publicado en 2009, ya señalaba la necesidad de abordar el problema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos. No obstante, en un documento posterior (FAO, 2011) se distinguía entre ambos conceptos (pérdida y desperdicio), que a veces se confunden, pero que son distintos, exigiéndose, por ello, tratamientos diferenciados.



Tal como han venido apuntado de forma crítica diversos autores, entre ellos Gómez-Benito y Lozano-Cabedo (2016), las *pérdidas* suelen referirse a lo que se pierde en la fase de producción y transformación, mientras que el *desperdicio* suele estar asociado a la fase de distribución y consumo (doméstico y extradoméstico). Añaden estos autores que las pérdidas de alimentos se conciben como si tuvieran un carácter “pasivo” y fueran algo “no intencional” e “inevitable”, asociado a los sistemas de producción, y el desperdicio como algo “activo”, “intencional” y, por tanto, “evitable”.

No obstante, estos mismos autores advierten de que esa distinción es sólo analítica, ya que, en la práctica, las pérdidas y el desperdicio de alimentos están interrelacionados y sus causas hay que buscarlas en el funcionamiento de los sistemas alimentarios. En concreto señalan que tal distinción no debe “implicar la asignación de una responsabilidad (en el fondo ética) al último eslabón de la cadena agroalimentaria (esto es, al consumo), sino que debe recaer sobre todas las fases y actores” de la misma. Consideran también que “el despilfarro de alimentos en forma de pérdidas o desperdicios es inherente a la propia naturaleza de la cadena agroalimentaria en el sistema industrial de producción de alimentos”, señalando, además, la existencia de “fuertes constricciones estructurales, inherentes a ese mismo sistema” que dificultan que el consumidor individual pueda “incorporar a sus prácticas y hábitos alimentarios cambios hacia un consumo responsable”.

Más allá de este debate, interesante en sí mismo, el citado estudio de la FAO de 2011 ponía números a este problema, indicando que, cada año, un tercio de la producción mundial de alimentos se pierde o se desperdicia: “1.300 millones de toneladas anuales (por valor de alrededor de 1.000 millones de dólares) termina pudriéndose en los contenedores de consumidores y minoristas, o se estropea, debido a las malas prácticas en el transporte y la cosecha”.

El citado estudio de FAO (2011) apreció una diferencia significativa según los países en los patrones de comportamiento respecto a las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Así, observaba que, en los países ricos, la mayor parte del desperdicio se concentra en la etapa de consumo, debido al incorrecto comportamiento de los consumidores y a la falta de coordinación entre los diferentes agentes de la cadena de suministro.

En la UE, por ejemplo, un 40% del desperdicio se concentra en el consumidor y otro tanto en la fase



de transformación y fabricación, siendo el 15% en la restauración (canal HORECA) y el 5% en la distribución. Por el contrario, en los países pobres, el citado estudio señalaba que los alimentos se pierden principalmente durante las etapas iniciales e intermedias de la cadena de suministro, y que esto se debe a limitaciones económicas, técnicas y de gestión del aprovechamiento de los productos, pero también a las deficientes instalaciones de almacenamiento, a la refrigeración en condiciones climáticas difíciles, al envasado, a los sistemas de comercialización...

Ante este problema, y reconociendo la imposibilidad de su plena eliminación, la FAO instaba en su estudio a “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores”, y a “reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las posteriores a la cosecha”. En ese contexto, la FAO declaró el 29 de septiembre como Día Internacional contra el Desperdicio de Alimentos. Por su parte, los ministros de Agricultura del G20, reunidos en Estambul (2015), expresaron “gran preocupación por el notable alcance de la pérdida y el desperdicio de alimentos en todas las cadenas de valor alimentario”, resaltando “su importancia económica, social y ambiental” y presentando un “Plan de Acción del G20 sobre seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles”.

Haciéndose eco de esos informes y estado de opinión, la Agenda 2030 de Naciones Unidas incorpora de forma específica el tema del desperdicio de alimentos en su objetivo ODS 12 (“Sostenibilidad y consumo responsable”), aunque indirectamente puede verse su rastro en el resto de objetivos (como el ODS “Hambre cero”, el ODS 11 “ciudades y comunidades sostenibles” o el ODS “acciones por el clima”).

Dentro del ODS 12, la meta 3 señala de forma clara que, si bien los impactos ambientales más importantes del desperdicio de alimentos tienen lugar en las fases de producción (agricultura e industria de transformación) y distribución, los hogares también influyen en ello a través de los hábitos de los consumidores. En concreto, indica que estos hábitos y los tipos de dietas “afectan al medio ambiente a través del consumo de energía relacionado con los alimentos y la generación de residuos”.

Se abordaba así de forma integral en el marco de Naciones Unidas un problema con implicaciones económicas, sociales, éticas y medioambientales. A partir de entonces, las pérdidas y el desperdicio de alimentos serán asociados tanto al deficiente funcionamiento de los sistemas alimentarios (Gascón et al., 2021), como a los hábitos alimentarios de la población, mostrando que con ello se despilfarran también recursos energéticos, económicos y humanos y se deja una elevada huella hídrica y carbónica<sup>6</sup>.

A nivel de la UE, el 19 de enero de 2012, el Parlamento Europeo (PE) aprobó una Resolución instando a los EE.MM a elaborar estrategias para abordar el problema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos. En junio de 2016, el Consejo Europeo asumió el compromiso político de poner en marcha una serie de iniciativas en esa misma dirección, tales como “mejorar el seguimiento del desperdicio de alimentos, sensibilizar a la población, mejorar la comprensión y el uso de las indicaciones sobre fechas de caducidad y consumo preferente, y facilitar la donación a organizaciones benéficas de los productos no vendidos”. Una posterior Resolución del PE, aprobada por unanimidad en 2017, planteaba la “necesidad de tomar medidas urgentes, efectivas y coordinadas para reducir el desperdicio de alimentos”. Además de instar al desarrollo de campañas de sensibilización, el PE fija el objetivo de reducir el desperdicio alimentario en un 30% para 2025 y en un 50% en 2030, y propone, entre otras cosas, “replantear los indicadores de fecha de caducidad y de consumo preferente”<sup>7</sup>.

Con el objetivo marcado por el PE, la Comisión Europea puso en marcha varias iniciativas, como la creación de una Plataforma para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y la aprobación de un Plan de Acción para la Economía Circular. Asimismo, el Comité Económico y Social de la UE elaboró un dictamen sobre sistemas alimentarios más sostenibles, instando a la Comisión y a los EE.MM. a incluir el tema del desperdicio de alimentos. También el Tribunal de Cuentas de la UE se hace eco de este problema, en cuyo Informe 34/2016 exige



a la Comisión a ser más eficiente en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

Además, en 2018 se modificó la Directiva europea 2008/98 de residuos para adaptarla a los ODS de la Agenda 2030. En lo que se refiere a las exigencias en materia de economía circular y desperdicio de alimentos, la nueva Directiva 2018/851 se propone reducir en un 50% los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030. En consonancia con ese propósito, la nueva Directiva insta a los EE.MM. de la UE y a sus ciudadanos a reducir el desperdicio de alimentos que tiene lugar desde la fase de producción primaria a la de distribución, así como a reducirlo en los hogares.

Para ello, la UE alienta la donación de alimentos, y se compromete a supervisar y evaluar la aplicación de las medidas de prevención del desperdicio alimentario. Asimismo, promueve la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario impulsando proyectos destinados a la transformación de los alimentos no consumidos en otros productos, como piensos, compost y biocombustibles (Carmona et al., 2021; Gómez Pallarés, 2021).

Más recientemente, el citado Pacto Verde Europeo incorpora este problema entre los objetivos de su estrategia “De la granja a la mesa”, y la última reforma de la PAC lo incluye como elemento central en los Planes Estratégicos Nacionales a elaborar por los EE.MM.

## EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN ESPAÑA

España se incorporó a esas iniciativas europeas en 2014 con la estrategia “Más alimentos, menos desperdicios” impulsada por el entonces MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) para “fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las administraciones públicas” en pro de una reducción de las pérdidas de alimentos.

En el marco de esa Estrategia se ha estado promoviendo el uso de las tecnologías para aumentar la vida útil de los alimentos y apoyando la aplicación de las llamadas “cuatro R” del desperdicio alimentario: i) *reducir* mediante la compra responsable; ii) *redistribuir* donando alimentos para salvarlos; iii) *reutilizar* para aprovechar las sobras con creatividad, y iv) *reciclar*, recurriendo a la alimentación animal y al compostaje. Asimismo, se crearon dos Paneles de cuantificación del desperdicio de alimentos (elaborados mediante encuestas): uno, centrado en los hogares, y otro, en el ámbito extra-doméstico (bares, restaurantes, distribución...), paneles que están sirviendo para analizar la amplitud y magnitud de este problema.

Como continuación de esa primera campaña de sensibilización, el MAPA puso en marcha en 2021 la campaña “Aquí no se tira nada”, que parece estar surtiendo efecto en una mayor concienciación por parte de la población para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en los hogares. Por ejemplo, según los datos de los citados paneles de cuantificación, en el año 2019 se desperdiciaron 1.352,50 millones de kg, correspondiendo más del 80% de ese desperdicio a productos sin utilizar, desechados por deterioro. El mayor volumen de pérdidas correspondía a frutas, hortalizas y lácteos, que sumaban más del 50% del total de productos sin utilizar, mientras que las recetas más desperdiciadas eran las de legumbres, cocidos y sopas o purés.

Respecto al desperdicio fuera de los hogares, los paneles indican que las pérdidas totales de alimentos generadas durante el año 2019 por los consumidores en su consumo extradoméstico fue de 30,5 millones de kg, lo que supone alrededor de 0,9 kg per cápita. Los alimentos más desperdiciados fueron las hortalizas y verduras, la carne y el pan, sumando entre las tres categorías más del 50% del desperdicio de alimentos. Entre las bebidas destacaron las bebidas frías, en especial las refrescantes, el agua y la cerveza, sumando alrededor del 75%.

Aunque los datos del último panel (referido a 2021) están aún muy influenciados por el efecto de la pandemia COVID y por el aumento del coste de alimentos, cabe señalar que los hogares españoles redujeron el desperdicio de alimentos durante el año 2021 (se desperdició un total de 1.245,86 millones de kilos de alimentos y litros de bebidas, un 8% menos que en 2020). Los productos sin elaborar siguen siendo, con diferencia, los más desperdiciados, aunque en 2021 fueron un 2,7% menos que en 2020. Respecto a los platos cocinados, su reducción ha sido del 27,65%. En cuanto al comportamiento fuera del hogar, aunque el consumo alimentario aumentó un 10,4% en el año 2021, se produjo una reducción del desperdicio del 1%, lo que en términos absolutos ha significado casi medio millón menos de kilos desperdiciados con respecto a 2020.

Como señala el MAPA, “los datos reflejan que se camina en la buena dirección, pero que es necesario continuar la labor de sensibilización y educación de los hogares en el control de los productos frescos (perecederos y no perecederos) y en su aprovechamiento, una vez recuperadas las rutinas de trabajo y de consumo fuera del hogar tras las peores fases de la pandemia COVID” (MAPA, 2022).

El tema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos ha seguido estando presente de forma transversal en diversas leyes e iniciativas del gobierno Sánchez, como la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética, o la “Estrategia Española de Economía Circular. España 2030”, que incorpora en su Primer Plan de Acción un apartado específico (2.2) sobre este asunto. Asimismo, el PEPAC español (Plan Estratégico de la PAC) incluye un objetivo específico (objetivo 9) para “mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, sostenibilidad y salud”, planteando la necesidad de “reducir el desperdicio de alimentos desde la producción hasta las personas consumidoras” (García Azcárate, 2022). También está presente en el “Plan Nacional Integrado de Energía y Clima”, en la “Estrategia de descarbonización a largo plazo (2050)” y en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático (2021-2030)”.

## EL PROYECTO DE LEY

De forma específica, y asumiendo el compromiso político con la Agenda 2030, las resoluciones del PE y las directivas europeas, el gobierno Sánchez ha aprobado (6 de junio de 2022) el proyecto de ley sobre Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario, plasmando las iniciativas anteriores en una propuesta legislativa concreta sobre este tema.

El proyecto, elaborado por el MAPA, está, por tanto, en sintonía con los temas relacionados con la comida y el consumo de alimentos, que, junto a la energía y el agua, forman parte de las metas del citado ODS 12 de la Agenda 2030 “Producción y consumo responsable”. Asimismo, cumple así con el mandato de la ya citada Directiva de la UE 2018/851 de residuos, y desarrolla aspectos que están ya planteados de forma genérica en la mencionada Ley española 7/2021 de cambio climático y transición energética, y en la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El proyecto de ley es la primera regulación de ámbito nacional que se promulga en España sobre este asunto, existiendo, no obstante, alguna CC.AA. que ha legislado al respecto, como la ley catalana 3/2020. El objetivo del proyecto del gobierno Sánchez es “contribuir a una reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y favorecer un mejor aprovechamiento de los mismos, tanto en la fase de producción, como de transformación, distribución y consumo” (MAPA, 2022). Si, tras el trámite parlamentario, el proyecto se convierte en ley, España será el tercer país de la UE (junto con Italia y Francia) en legislar sobre esta materia.

Como señaló el ministro Planas en su presentación, el proyecto de ley es *un instrumento legal pionero para “prevenir la ineficiencia en la cadena alimentaria” y sus efectos en la pérdida y el desperdicio de alimentos, dadas sus “consecuencias económicas, sociales, ambientales y éticas”. Además, considera que debe ser también un buen instrumento de sensibilización social, ya que, si bien “el 20% de las pérdidas se da a lo largo de toda la cadena”, es un hecho que “el 40% se produce en la venta al por menor o en los hogares”.*

Con esas palabras, el ministro Planas reconoce que el problema del desperdicio de alimentos no se resuelve sólo con el instrumento legislativo de una ley,

ni tampoco con campañas de sensibilización social, ya que, al igual que otros problemas relacionados con el desarrollo sostenible, precisa de la firme participación de los agentes que forman la cadena alimentaria y de la cooperación de la ciudadanía en tanto consumidores.

En la excelente exposición de motivos del proyecto de ley se indica expresamente que “no es suficiente con medidas de concienciación, sino que es preciso acompañarlas de importantes reformas estructurales en la cadena de elaboración, transformación y suministro de productos alimentarios”, que tienen que ser apoyadas financieramente por parte de los poderes públicos” (MAPA, 2022).

La pérdida y el desperdicio de alimentos es, en definitiva, uno de esos problemas que, dada su complejidad, exigen un cambio de mentalidad tanto de los productores, como de los consumidores, no bastando la acción política para solucionarlo. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el tema de la separación de los residuos sólidos, un tema que se ha ido incorporando plenamente en la ciudadanía y en los agentes económicos gracias a una buena combinación entre, de un lado, las campañas de sensibilización social y, de otro, las políticas de dotación de infraestructuras (contenedores para la recogida selectiva de residuos), facilitando así el comportamiento responsable en esta materia.

También en el tema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos es, sin duda, necesario que los poderes públicos pongan en marcha mecanismos de control para, mediante la inspección y las diversas fórmulas sancionadoras, se regulen las ineficiencias observadas en la cadena alimentaria respecto a este tema. Pero no debe olvidarse que es en los hogares donde se sitúa una de las más importantes causas de este problema, por lo que son también necesarias campa-

---

**En el tema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos es, sin duda, necesario que los poderes públicos pongan en marcha mecanismos de control para, mediante la inspección y las diversas fórmulas sancionadoras, se regulen las ineficiencias observadas en la cadena alimentaria respecto a este tema. Pero no debe olvidarse que es en los hogares donde se sitúa una de las más importantes causas de este problema, por lo que son también necesarias campañas de sensibilización social, dada la incapacidad de intervenir en este ámbito privado con mecanismos de control y sanción**

---

ñas de sensibilización social, dada la incapacidad de intervenir en este ámbito privado con mecanismos de control y sanción.

Consciente de la necesidad de implicar al conjunto de la sociedad desde la fase de elaboración del proyecto de ley, el MAPA ha realizado en el año transcurrido cuatro foros participativos: uno, dedicado a consumidores y ONGs (11 de noviembre de 2021 en Valencia); otro, a la distribución y el canal HORECA (24 de noviembre de 2021 en Barcelona); otro, a la industria (26 de enero de 2022 en Pamplona), y otro al sector primario (18 de marzo de 2022 en Cáceres). Asimismo, en el trámite de audiencia pública, el anteproyecto recibió aportaciones del sector agroalimentario, de las universidades, de empresas y ciudadanos, así como de las Comunidades Autónomas y de otros ministerios y órganos colegiados.

Con la aprobación de este proyecto de ley, el Gobierno da, en definitiva, un paso más en su compromiso con el cumplimiento del ODS 12.3 incluido en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pasando de las meras iniciativas y campañas de concienciación al campo de la actividad legislativa. Por la complejidad del problema y por las citadas limitaciones que tienen los instrumentos sancionadores para abordarlo, el proyecto de ley trata también de fomentar buenas prácticas en los productores primarios (fase de cosecha y recolección de los alimentos), en las industrias y distribución y en los propios consumidores (en los hogares, en bares y restaurantes...).

A partir de la exposición de motivos y del informe que ha emitido el MAPA acompañando la presentación del proyecto de ley, destacamos aquí los aspectos más relevantes del mismo, a saber: i) el objeto y ámbito de aplicación; ii) la obligación de un plan de prevención para todos los agentes de la cadena alimentaria; iii) el establecimiento de una jerarquía de prioridades de uso; iv) la definición de un código de buenas prácticas; v) la planificación estratégica, y vi) la aplicación de un régimen sancionador.

#### Objeto y ámbito de aplicación

El objeto del proyecto es “la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria”, siendo su ámbito de aplicación “las actividades que realizan los agentes ya sean de producción, transformación y distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución para la donación de alimentos, y de las administraciones públicas”.



Es importante señalar que el proyecto de ley excluye de su ámbito de aplicación “las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de crisis en los programas operativos de frutas y hortalizas, y las realizadas del plátano en el marco del POSEI”. Asimismo, excluye otras medidas aplicadas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria, para no interferir con ellas.

#### Plan de prevención

El proyecto de ley establece que todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de disponer de un Plan para prevenir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. El objetivo de ese Plan es que las empresas de la cadena alimentaria hagan un autodiagnóstico de sus procesos productivos, identifiquen dónde se producen las pérdidas de alimentos, fijen medidas para minimizarlos y prevean destinarlos a otros usos, estableciéndose para todo ello una jerarquía de prioridades de uso.

#### Jerarquía de prioridades de uso

El proyecto de ley define una prelación en el destino que los agentes de la cadena alimentaria deberán dar a los alimentos para evitar su desperdicio. La prioridad máxima será siempre el consumo humano, a través de la donación o redistribución de los alimentos no vendidos. Para la donación de los excedentes de alimentos, el proyecto señala que los agentes de la cadena alimentaria deberán suscribir convenios con empresas, entidades de iniciativa so-

cial y otras organizaciones sin ánimo de lucro, así como con bancos de alimentos. En estos convenios se deberán fijar de forma expresa las condiciones de recogida, transporte y almacenamiento de los productos donados.

Las entidades de iniciativa social que sean receptoras de alimentos procedentes de la cadena alimentaria deberán garantizar la trazabilidad de los productos recibidos, utilizando para ello un sistema de registro de entrada y salida. En ningún caso, estas entidades podrán comercializar los alimentos recibidos, debiendo realizar su posterior donación a los posibles beneficiarios sin ningún tipo de discriminación entre ellos.

En el segundo orden de prioridades se contempla la transformación en otros productos (como por ejemplo zumos o mermeladas) de los alimentos que no se hayan vendido, pero que mantengan sus condiciones óptimas de consumo. En un tercer orden, y cuando los alimentos ya no sean aptos para el consumo humano, la preferencia de uso será la alimentación animal, la fabricación de piensos y el uso como subproductos para obtener compost o biocombustibles.

### Buenas prácticas

Tal como hemos señalado, el proyecto de ley es consciente de que el tema del desperdicio de alimentos no puede tratarse sólo con instrumentos de control y sanción, sino que tiene una componente cultural que hay que abordar para favorecer la cooperación de los distintos agentes que intervienen en la cadena alimentaria. Por eso, establece medidas de buenas prácticas con el fin de ayudar a reducir el desperdicio de alimentos. Como ejemplo de buenas prácticas, el proyecto de ley cita que los establecimientos comerciales dispongan



de líneas de venta de productos “feos, imperfectos o poco estéticos” o promuevan el consumo de productos de temporada, de proximidad o ecológicos...

Asimismo, el proyecto de ley apela a incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima, de acuerdo a la citada jerarquía de prioridades de uso. En concreto señala que el Gobierno adoptará medidas para fomentar la adecuación de las fechas de caducidad y consumo preferente a la prevención del desperdicio, para lo cual deberá llevar a cabo acciones formativas y divulgativas sobre la correcta interpretación de esas fechas. Igualmente se incentivará que los agentes de la cadena alimentaria ajusten las fechas de consumo preferente de sus productos hasta el máximo, de tal modo que se garantice una adecuada calidad de los mismos. Además, se promoverá la investigación y la innovación sobre la viabilidad de los alimentos para alargar su vida útil.

### Planificación estratégica

Para la planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, el proyecto de ley establece que el Gobierno elaborará un Plan Estratégico a propuesta de los siguientes ministerios: de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA); Derechos Sociales y Agenda 2030; de Consumo; de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Industria, Comercio y Turismo; de Inclusión Social y Migraciones, y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Este Plan definirá la estrategia general contra el desperdicio alimentario y determinará las orientaciones y estructura que deberán seguir las acciones de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales en este ámbito. El Plan Estratégico y los programas regionales y locales asociados al mismo, serán evaluados y revisados cada cuatro años. Esta planificación estratégica formará parte del Plan Estatal de Prevención de Residuos previsto en la citada Ley 7/2022.

Además, el MAPA, previa consulta con los ministerios mencionados, deberá elaborar un Plan Nacional de Control de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que contendrá los objetivos generales y las prioridades a seguir en materia de control, y que se integrará en el citado Plan Estratégico. El MAPA deberá realizar un Informe Anual sobre los resultados de la aplicación de dicho Plan Nacional.

### Régimen sancionador

El régimen sancionador establecido en el proyecto de ley considera infracciones “leves” (con sanciones de hasta 2.000 euros) no aplicar la jerarquía de priorida-



des en el uso de los alimentos o que las industrias, las empresas de distribución al por menor y las de hostelería y restauración, no lleven a cabo a través de un pacto o convenio la donación a las empresas y entidades de iniciativa social de aquellos productos no vendidos, pero que son aptos para el consumo humano.

En el caso de las empresas y entidades que sean receptoras de las donaciones, se considerará infracción leve que no entreguen los excedentes a personas desfavorecidas, o que establezcan algún tipo de discriminación en el acceso al reparto de alimentos (por motivos de discapacidad, edad, sexo, salud, orientación sexual, identidad o expresión de género, características sexuales, nacionalidad, situación administrativa del extranjero, origen racial o étnico, religión o creencias, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social).

El proyecto de ley define como “falta grave” (con multas que pueden oscilar entre 2.001 y 60.000 euros) no contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. También se considera falta grave la segunda o ulterior infracción leve que suponga reincidencia en el plazo de dos años. Como infracciones muy graves, sancionables con entre 60.001 y 500.000 euros de multa, se considerará la segunda o ulterior falta grave que se cometa en un plazo de dos años.

## REFLEXIONES FINALES

El gobierno español, en cumplimiento de sus compromisos con los acuerdos internacionales y las directivas europeas, ha legislado sobre el tema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos elaborando un proyecto de ley, que está en fase de tramitación parlamentaria. Pero lo ha hecho también por imperativo ético y por las implicaciones económicas, sociales y medioambientales que este problema tiene. Con ello, el MAPA, como responsable último de su redacción, ha mostrado la voluntad política necesaria para trasladar al ámbito legislativo lo que hasta ahora.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son, sin duda, aspectos de un problema asociado al funcionamiento ineficiente de los sistemas alimentarios, pero en el que también influye el comportamiento poco apropiado de los consumidores, un comportamiento que, no obstante, se ve influido por el modo como funciona el propio sistema económico (publicidad, incitación al consumo, horarios, oferta de alimentos precocinados...).

Tal como señala el MAPA en su informe sobre el proyecto de ley, las causas de este problema “están rela-

---

**El gobierno español, en cumplimiento de sus compromisos con los acuerdos internacionales y las directivas europeas, ha legislado sobre el tema de las pérdidas y el desperdicio de alimentos elaborando un proyecto de ley, que está en fase de tramitación parlamentaria. Pero lo ha hecho también por imperativo ético y por las implicaciones económicas, sociales y medioambientales que este problema tiene. Con ello, el MAPA, como responsable último de su redacción, ha mostrado la voluntad política necesaria para trasladar al ámbito legislativo lo que hasta ahora**

---

cionadas con errores en la planificación y calendario de cosecha, con el empleo de prácticas de producción y manipulación inadecuadas, con la deficiencia en las condiciones de almacenamiento, con las malas técnicas de venta al por menor y prácticas de los proveedores de servicios, y con el comportamiento inapropiado de los consumidores”.

Por ello, dada la compleja naturaleza de este tema, les corresponde ahora a los agentes de la cadena alimentaria y al conjunto de los consumidores asumir como un deber propio que pueda lograrse el objetivo 12.3 de la Agenda 2030 de reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Esa es la responsabilidad social de las empresas que forman la cadena alimentaria y la responsabilidad individual de los consumidores. Sin esa implicación, difícilmente la futura ley podrá alcanzar los objetivos que se propone. Asimismo, debe ser responsabilidad de los poderes públicos fomentar el consumo responsable y el valor de los alimentos desde el ámbito escolar, mediante campañas de concienciación en la escuela, institutos y universidades.

En definitiva, y como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, el problema de las pérdidas y desperdicio de alimentos “perjudica al conjunto de la sociedad porque encarece el acceso a bienes de primera necesidad, malgasta los recursos naturales escasos que se utilizan en la producción (...), aumenta los residuos y el impacto medioambiental, y lastra la eficiencia del sector productivo y su competitividad”. El proyecto de ley trata, en suma, de “orientar el mode-

lo de producción y consumo de alimentos hacia sistemas más eficientes y enfocados al desarrollo de una economía circular”.

Si bien es imposible evitar que se produzcan pérdidas ni que se desperdicien alimentos en el proceso de producción, transformación, distribución y consumo, al menos puede reducirse su magnitud, siendo éste el propósito de la iniciativa del gobierno Sánchez a través del proyecto elaborado por el MAPA. ■

## FUENTES DOCUMENTALES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carmona, M.; P. Dorado, y S. Pinzi (2021), “Biorrefinerías: las grandes aliadas para una cadena alimentaria sostenible”, *Distribución y Consumo*, vol. 1, pp. 86-92.
- Comité Económico y Social de la UE (2016), *Dictamen sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles*, Bruselas, CES.
- FAO (2009), *¿Cómo alimentar al mundo en 2050?*, Roma.
- FAO (2011), *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*, Roma, FAO.
- FAO (2014), *Mitigation of food wastage. Societal costs and benefits y Food wastage footprint. Full-cost accountig*, Roma.
- García Azcárate, T. (2022), “Sobre el Plan Estratégico de la PAC en España”, en *XXIX Informe Socio-económico de la agricultura en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales.
- Gascón, J.; C. Solá, y C. Larrea (2021), *No es negociable. Desperdicio alimentario y relaciones de poder en la cadena agroalimentaria*, Edit. Icaria, Barcelona.
- Gómez-Benito, C. y C. Lozano-Cabedo (2016), “El desperdicio de alimentos en el ámbito doméstico: constricciones estructurales y hábitos alimentarios”, en Y. Colomer, R. Clotet y L. González Vaqué (coords.), *El sistema alimentario: globalización, sostenibilidad, seguridad y cultura alimentaria*, Ed. Thompson Reuters Limited.
- Gómez Pallarés, M. (2021), “Desperdicio alimentario: un problema y una oportunidad”, en *XXVIII Informe Socio-económico de la Agricultura en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 94-100.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (2022a), *Exposición de motivos del proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*, Madrid, MAPA.
- MAPA (2022b), *Informe de presentación del proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*, Madrid, MAPA.
- Naciones Unidas (2015), *Agenda 2030*, Nueva York.
- Parlamento Europeo (2012 y 2017), *Resoluciones sobre “desperdicio de alimentos” y sobre “uso eficiente de los recursos”*, Estrasburgo.
- Tribunal de Cuentas de la UE (2016), *Informe especial 34/2016 sobre la lucha contra el desperdicio de alimentos*, Bruselas.

## NOTAS

- 1 Las referencias y comentarios a estos nuevos movimientos sociales alimentarios están tomadas de Gómez-Benito y Lozano-Cabedo (2014a) y de Lozano-Cabedo y Gómez Benito (2017).
- 2 En este giro se encuadraría la definición consensuada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en Roma en 1996: “*existe seguridad alimentaria cuando toda la gente y de forma permanente tiene acceso físico, social y económico a una comida suficiente, segura y nutritiva que satisfaga sus necesidades dietéticas diarias y sus preferencias alimentarias para una vida activa y sana*” (FAO, 1996).
- 3 El concepto de “soberanía alimentaria” fue introducido en 1996 por el movimiento internacional Vía Campesina en el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, que se celebró de forma paralela a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, para constituirse en una precondition de la seguridad alimentaria.
- 4 “*La alimentación es un derecho humano básico. Este derecho solo puede ser alcanzado en un sistema en el que la soberanía nía alimentaria esté garantizada. La soberanía alimentaria es el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad de producir sus alimentos básicos respetando su diversidad cultural y productiva. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio. La soberanía alimentaria sería, por tanto, la precondition de la genuina seguridad alimentaria*” (Vía Campesina, 1996).
- 5 “*La justicia alimentaria es el derecho de todas las comunidades a producir, distribuir, acceder y a comer buenos alimentos sin discriminación de raza, clase, género, etnia, ciudadanía, capacidad, religión o pertenencia. Los buenos alimentos son sanos, locales, sostenibles, culturalmente apropiados, humanos y producidos para el sostenimiento de la población y el planeta*” (Loo, 2014).
- 6 Los estudios de FAO *Mitigation of food wastage. Societal costs and benefits* (2014) y *Food wastage footprint. Full-cost accounting* (2014) señalan que el desperdicio de alimentos “supone una disminución en términos económicos equivalente a 936 miles de millones de dólares al año”. Según el IPPC, el desperdicio de alimentos ocasiona entre un 8-10% del total de emisiones anuales de GEI, y “casi un 30% de la superficie agrícola del mundo se usa anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician”.
- 7 Diversos expertos, como Jorge Jordana (al que agradezco sus comentarios a una versión inicial de este artículo), vienen insistiendo en que la obligación de fijar la fecha de consumo preferente (introducida en 1983) “no sólo no aporta nada, sino que confunde al consumidor, haciendo que tire a la basura la comida que pase de la fecha de consumo preferente”. Este problema, y la recomendación de eliminarlo del etiquetado, se recoge en la exposición de motivos de la citada ley catalana de 2020. Asimismo, el informe publicado en 2014 por el Comité de Seguridad Alimentaria de FAO Las pérdidas y el desperdicio alimentario en el contexto de los sistemas alimentarios sostenibles, también recomienda su eliminación. Una encuesta realizada en el Reino Unido por Growth from Knowledge (2009), señala que “la confusión creada en torno a las etiquetas sobre la fecha de consumo y su incomprensión por parte de los consumidores, es causa del desperdicio de cerca del 20% de los alimentos en los hogares del Reino Unido”.