



CONSULTA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA Y SE ESTABLECEN NORMAS BÁSICAS PARA LA PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, modificado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, con carácter previo a la elaboración del texto, se somete a consulta pública el proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en el que se establecen normas básicas para fomentar la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, cuyo reto es 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.

A) PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR:

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señal de un funcionamiento deficiente de los sistemas alimentarios.

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 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 los consumidores durante la compra, preparación y consumo de los alimentos; falta o insuficiencia de equipos; transporte y capacidad de almacenamiento; la organización, la coordinación y la comunicación deficientes entre los agentes de la cadena alimentaria y la infraestructura insuficiente. Esta



heterogeneidad ha condicionado sin duda que se desperdicien los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria, evidenciando severas deficiencias.

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 sólo 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 billones USD al año (más de 728 billones de euros al año).

La ley pone en el centro de la acción política la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos, como vector clave para, evitar y frenar la generación de las pérdidas y el desperdicio alimentario; hacer más eficiente el uso de los recursos, regular la redistribución de alimentos, fomentar la concienciación frente a este problema, fomentar al emprendimiento y la innovación de proyectos dirigidos a la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y apoyar a las nuevas tecnologías que permitan prevenir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

B) NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Cumpliendo el mandato del Parlamento Europeo, y demostrando así el compromiso de España con la problemática de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación lanzó en abril de 2013, la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados, con el objetivo de limitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos en nuestro país.

Una iniciativa 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 contribuyan a impulsar un cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión que permitan limitar el desperdicio y reducir las presiones ambientales.



Asimismo, se 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, pero que aún queda mucho por hacer ante este problema.

Igualmente, 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 sitúa en alrededor de 25 millones de kg a la semana, 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 los consumidores 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 %.

Tras todos estos años, el balance de la 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. Pero se ha comprobado que los esfuerzos realizados en la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario parecen haber sido insuficiente.

Por ese motivo, el proyecto de ley que se presenta, 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.

Todos los eslabones de la cadena alimentaria de alimentos han de ser eficientes para lograr el potencial de reducción total de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Para ello es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad, involucrando en su elaboración y en su puesta en práctica a Administraciones Públicas, empresas y operadores relacionados con la cadena alimentaria, asociaciones, y la sociedad en su conjunto. Sólo así es posible reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en todos los ámbitos de la cadena de suministro.

La prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos representan una oportunidad para alimentar a una población mundial, evitar un problema ético, nutricional y económico, ayudando a que una cantidad considerable de alimentos en buen estado se desaproveche cada día.

La lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos 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 redistribución de los excedentes de alimentos tiene un importante peso sobre la dimensión social.



C) OBJETIVOS DE LA NORMA

La ley persigue asegurar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que irá en línea con el ODS 12.3 de la Agenda 2030 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) «reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha».

Paralelamente, esta Ley va en consonancia con las Conclusiones sobre Pérdidas y Desperdicio de alimentos aprobadas en el Consejo de ministros de la UE, en 2016, en el que solicitaban a los Estados Miembros y a la Comisión recopilación de datos sobre las pérdidas y el desperdicio alimentario, con el fin de comprender mejor el problema y hacer hincapié en la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y facilitar la donación a organizaciones benéficas de productos alimentarios no vendidos.

La Ley tiene por objetivos promover la economía circular, una gestión más eficiente de los recursos evitando excedentes agrícolas, sensibilizar e informar a todos los agentes de la cadena, facilitar la donación de alimentos y contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable, así como una producción y consumo más sostenible; y sensibilizar, formar, movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos, así como en materia de información alimentaria.

Además favorece la investigación e innovación en el ámbito de la reducción del desperdicio alimentario.

D) POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Se valoró que las propias CC.AA. empleasen el marco regulatorio que tuviese o, en su defecto, la realización de planes o estrategias para cumplir con sus objetivos internacionales y europeos. Pero esta opción se consideró insuficiente de cara a abordar los retos que plantea la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos y el contexto internacional y europeo en el que se sitúa España actualmente, entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en concreto con el ODS 12.3 y las Conclusiones sobre Pérdidas y Desperdicio de alimentos aprobadas en el Consejo de ministros de la UE, en 2016.



Otra alternativa que se valoró fue, elaborar instrumentos de planificación a nivel autonómico. Pero también se consideró insuficiente, al considerarse los instrumentos de planificación una herramienta de rango jurídico insuficiente para alcanzar todos los objetivos que plantea esta Ley.

También se valoró continuar con la estrategia de “Más Alimento, menos desperdicio” pero los nuevos objetivos marcados en este ámbito hacen necesario ser más ambiciosos y la experiencia en otros ámbitos, demuestra que es más adecuado dotarse de una norma con rango de Ley. Se pretenden establecer diferentes medidas, sistemas de gestión y definiciones en materia de desperdicio y de cara a buscar la máxima uniformidad y armonización y alcanzar los objetivos propuestos, esto debe hacerse en forma de Ley.

Por todo ello, se considera que la propuesta normativa de publicar una ley, es la más eficaz de las propuestas para conseguir los objetivos del proyecto.

Además, se ajusta a lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en concreto con el ODS 12.3 y a las Conclusiones sobre Pérdidas y Desperdicio de alimentos aprobadas en el Consejo de ministros de la UE, en 2016.