



EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y CATALUNYA EN 2019

Análisis político-legislativo sobre la implantación
del ODS 12.3

TRABAJO DE FINAL DE GRADO

Autor

Julen Ansotegui

Director

Isabel Pont

Grado en Derecho 2018/2019

Facultad de Derecho

Universidad Autònoma de
Barcelona

En mayo de 2019

Resumen: *El presente trabajo aborda la temática del despilfarro de alimentos en la Unión Europea y Catalunya, una problemática que ha ido mostrando graves repercusiones medioambientales en los más recientes estudios. El trabajo se centra en la respuesta político-legislativa adoptada por ambos territorios para la consecución del ODS 12.3.*

Para analizar la evolución de la problemática en la Unión Europea se han tomado como referencia las medidas comprendidas en el Plan de Acción para la Economía Circular de la UE en 2015. Para el caso de Catalunya se ha realizado un pequeño análisis de campo y diagnóstico general de la situación hasta 2019, centrando el análisis normativo en la Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario de 2018.

Los resultados desprenden un avance por parte de la Unión Europea en el ámbito del despilfarro de alimentos los últimos años, si bien no es un ámbito tan desarrollado como el encontrado en la gestión de otros residuos; las labores deben continuarse. En lo referente a Catalunya, se aprecia un buen compromiso de la comunidad con la reducción del despilfarro de alimentos y se prevé la creación inminente de instrumentos para direccionar la actuación estratégica del territorio.

Palabras clave: *Despilfarro de alimentos, ODS, Economía Circular, derecho medioambiental, Regulación UE y Catalunya.*

Abstract: *The current paper tackles the topic of food waste in the European Union and Catalonia. A matter that previous research has shown serious environmental consequences. The paper is specifically focused on the political and legal response engaged by both territories with regards to the SDG 12.3.*

To analyse the evolution of the issue on the European Unión the measures gathered on the EU action plan for the Circular Economy 2015 as guideline has been taken. As for Catalonia, a small field research and a general diagnose of the situation up to 2019 has been done, which was focused on the legal analysis of the 2018 Food Waste Law Proposal.

The results reflect an improvement from the European Union in the field of food waste within the last years. Yet, it is still not as evolved as other fields related to waste management, and more work needs to be done. In the case of Catalonia, a good sense of community commitment has been appreciated with the Food Waste decrease, and the imminent development of tools aimed to the field strategic action is foreseen.

Key words: *Food waste, SDG, Circular Economy, Environmental law, Regulation in EU and Catalonia.*

ABREVIACIONES

AAA:	Addis Ababa Action Agenda
ACC:	Agencia Catalana de Consum
ACSA:	Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria
APPCC:	Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico
ARC:	Agencia de Residuos Catalana
BdA:	Banco de Alimentos
BOE:	Boletín Oficial del Estado
BOPC:	Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya
CADS:	Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible
CCAA:	Comunidad Aut3noma
CE:	Comisi3n Europea
CEC4EUROPE:	Circular Economy Coalition for Europe
DARP:	Dpto. de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentaci3n
DOCE:	Diario Oficial de la Uni3n Europea
DS:	Desarrollo Sostenible
EAC:	Estatuto de Autonomía Catalán
EM:	Estado miembro
ENV:	Examen Nacional Voluntario
EUROSTAT:	Oficina estadística de la Uni3n Europea
FAO:	Organizaci3n de Naciones Unidas para la Alimentaci3n.
FECATBAL:	Federaci3n de Bancos de Alimentos de Catalunya
INE:	Instituto Nacional de Estadística

IVA:	Impuesto sobre el Valor Añadido
MAPAMA:	M. de Agricultura, Pesca, Alimentaci3n y Medioambiente
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU:	Organizaci3n de Naciones Unidas
PAC:	Política Agrícola Común
PE:	Parlamento Europeo
PPC:	Política Pesquera Común
SAFE:	Safe Food Advocacy Europe
SANDE:	Directorado General para la salud y seguridad alimentaria
TC:	Tribunal de Cuentas Europeo
UNEP:	Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente.
UE:	Unión Europea
WRAP:	Waste & Resources Action Programme

ÍNDICE

CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES	1
1.1. El problema del despilfarro de alimentos	1
1.2. Objeto de estudio	2
1.3. Metodología	4
1.4. Conceptos esenciales	5
1.4. 1 Pérdida y Despilfarro.	5
1.4. 2 La Prevención del desperdicio	8
1.4. 3 La cadena alimentaria	9
1.4. 4 La medición del despilfarro	11
CAPÍTULO II. PERSPECTIVA INTERNACIONAL	12
2.1. Preliminar. Características principales del despilfarro a nivel global	12
2.2. La respuesta de la Comunidad Internacional	15
2.3. El origen y papel mundial de los ODS	17
2.4. Monitorización y naturaleza jurídica de los ODS	20
2.5. Consideraciones Finales Capítulo Segundo	22
CAPITULO III. EL DESPILFARRO EN LA UE	23
3.1. Los ODS en la Unión Europea	24
3.2. La Economía Circular y el despilfarro	27
3.3. Análisis del despilfarro de alimentos en el Plan de Acción para la Economía Circular en Europa 2015.	31
3.3. 1 Medidas fundamentales: Definición, Objetivos y Jerarquía.	31
3.3. 2 Desarrollo de metodología e indicadores para medir el despilfarro.	41
3.3. 3 Plataforma de partes interesadas en el despilfarro.	49
3.3. 4 La Donación en la UE	54
3.3. 5 Indicación de las fechas en los alimentos.....	68
3.4. Consideraciones finales Despilfarro en la Unión Europea	77
CAPITULO IV. EL DESPILFARRO EN ESPAÑA	79
4.1. Los ODS en España	79
4.2. El despilfarro de alimentos en España	82
4.3. Iniciativas legislativas en España	84
4.4. Estrategia “Más alimentos, menos desperdicio”	86
4.5. Consideraciones Finales Despilfarro en España	88
CAPITULO V. EL DESPILFARRO EN CATALUNYA	89

5.1. Los ODS en Catalunya	89
5.2. El despilfarro en Catalunya	93
5.3. Actuaciones en Catalunya para reducir el despilfarro de alimentos.....	94
5.4. La Proposici3n de Ley sobre la reducci3n del desperdicio alimentario.....	99
3.5. Consideraciones finales Despilfarro en Catalunya	109
CAPITULO VI. CONCLUSIONES FINALES	110
BIBLIOGRAFÍA.....	118
ANEXOS.....	135

CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. El problema del despilfarro de alimentos

En 2011 la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó un estudio¹ que haría sonar la alarma a nivel global respecto al despilfarro de alimentos. Según sus conclusiones, se estimó que hasta **un tercio** de la comida producida para el consumo humano era perdida o despilfarrada globalmente, lo que se traduce en 1.3 billones de toneladas de alimentos desperdiciados todos los años.

Europa no fue, ni mucho menos, ajena a este preocupante diagnóstico, ya que el mismo estudio estimó un despilfarro medio de 95-115 kilogramos de comida por persona en países industrializados como Europa o Norte América². A su vez, análisis realizados en el Ámbito de la Unión Europea comenzaron a apuntar en la misma dirección, mostrando hasta un 20% de alimento despilfarrado dentro de la Unión en 2012³.

Esta preocupante situación se ve incluso agravada si tenemos en consideración las serias repercusiones medioambientales, económicas y sociales asociadas a la producción ineficiente de estos recursos, la sombra que desprende el despilfarro de alimentos se proyecta así inquietantemente en diversas esferas de nuestro ecosistema y en nuestra sociedad.

A modo de ejemplo, medioambientalmente se estima que los alimentos cosechados pero finalmente perdidos o desperdiciados consumen alrededor de una cuarta parte de todo el agua utilizada en el sector agrario cada año, además, su cultivo precisa de una superficie del tamaño de China y es responsable de hasta el 9% de las emisiones mundiales de efecto invernadero⁴.

¹ FAO, 2011. Food and Agriculture organization of the United Nations. “*Global food losses and food waste-Extent, causes and prevention*”. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD!

² *Ibidem*. Página 5.

³ Stenmarck, A. et al. (2016) *Estimates of European food waste levels*. FUSIONS. Reducing food waste through social innovation. Página 4.

⁴ FAO, 2011. Food and Agriculture organization of the United Nations. “*Global food losses and food waste-Extent, causes and prevention*”. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD!

Económicamente, solo en la Unión Europea el coste asociado al despilfarro de alimentos fue aproximadamente de 143 billones de euros en 2012⁵. Dentro de los hogares, se llegó a estimar una media de 800 euros anuales gastados en alimento despilarrado por cada hogar de Reino Unido, y hasta 1400 euros anuales en Estados Unidos⁶.

En el plano social y ético, el 11% de la población mundial se encontraba sufriendo de malnutrición en 2017 y hasta 42.9 millones de personas no pudieron disponer de una comida completa cada dos días en la Unión Europea⁷. El hecho de presentar más de un billón de toneladas de comida desperdiciada en el mundo cada año, y una de cada diez personas sufriendo de malnutrición es, simplemente, intolerable.

La comunidad Internacional ha ido respondiendo los últimos años a esta problemática que los primeros análisis empiezan a reflejar. De este modo, muchos han sido los países, organizaciones internacionales, compañías o colectivos civiles los que han reaccionado al problema estableciendo objetivos y políticas para optimizar la producción y el consumo de los alimentos.

1.2. Objeto de estudio

Concretamente, entre estas muchas iniciativas, tomaremos como punto de referencia la hoja de ruta diseñada por Naciones Unidas en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre del año 2015. Esta Agenda es integrada por 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 acciones para conseguirlos, dirigidos a todos los países de la tierra para hacer frente a los mayores retos globales relacionados con las tres dimensiones principales del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medioambiente.

⁵ Stenmarck, A. et al. (2016) *Estimates of European food waste levels*: FUSIONS. Reducing food waste through social innovation. Página 4.

⁶ Lipinski, B. et al. 2013. “*Reducing Food Loss and Waste.*” Working Paper, Instalment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute.

⁷ ZEROWASTEEUROPE (2019). *Food Systems: a recipe for food waste prevention*. Policy briefing January 2019.

Entre estas acciones encontramos recogida la lucha contra el despilfarro de alimentos en el **ODS 12.3**⁸, centraremos nuestro objeto de estudio en el desarrollo e implementación de este ODS por parte de la Unión Europea, que se ha comprometido a implementar los objetivos de la Agenda en sus políticas de desarrollo sostenible. Después, focalizaremos nuestro estudio para analizar el desarrollo de este mismo ODS 12.3 en la Comunidad Autónoma de Catalunya, haciendo antes una breve pero ineludible mención a la situación en España, a efectos de contextualizar e integrar el estudio.

Sin embargo, como veremos más adelante, el despilfarro de alimentos es una problemática que encuentra causa en multitud de factores, ya que involucra y relaciona a todos los agentes de la cadena alimentaria (consumidores, agricultores, mercados, industria...) y manifiesta sus efectos en diferentes áreas de la sociedad y del medioambiente.

Es debido a esta naturaleza que, además de delimitar el ámbito territorial de nuestro estudio, debemos también delimitar el material, ya que el despilfarro de alimentos puede abordarse por medio de diversas políticas y medidas de muy distinta naturaleza (tecnológicas, medioambientales, fiscales, educativas, etcétera).

En este estudio trataremos así de analizar **la respuesta político-legislativa de la Unión Europea y Catalunya al desafío del ODS 12.3**, aunque un análisis puramente normativo y aislado de otras consideraciones provenientes de sectores ajenos al derecho es poco factible y recomendable, por lo que haremos también alusión a otros aspectos del despilfarro de alimentos no estrictamente vinculados a nuestra principal materia de estudio.

Dentro de este análisis político-legislativo, focalizaremos nuestro objeto de estudio en los avances sucedidos en Europa por medio del **Plan de Acción para la Economía Circular de 2015** en el que se han desarrollado los últimos cuatro años diversas medidas para hacer frente al despilfarro de alimentos.

⁸ Concretamente, como iremos viendo: ODS 12.3: “Para 2030, reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos *per capita* en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución, incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas.”

En el ámbito de Catalunya, debido a su más limitada dimensión institucional, trataremos de ofrecer un análisis más holístico de la respuesta político-legislativa al ODS 12.3. Sin embargo, aprovecharemos el actual estado de tramitación de la **Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario** para evaluar más pormenorizadamente la posible aportación que tendría el texto a la lucha contra el despilfarro de alimentos en Catalunya en caso de ser aprobado.

Dichas estas consideraciones, las preguntas de estudio se articulan así:

1) ¿Ha desarrollado la Unión Europea medidas político-legislativas efectivas para la futura consecución del ODS 12.3 por medio del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015?

2) ¿Ha desarrollado Catalunya medidas político-legislativas efectivas para la futura consecución del ODS 12.3?

1.3. Metodología

Para poder responder al objeto de estudio, comenzaremos por realizar una pequeña introducción al lector sobre conceptos y consideraciones básicos relacionados con la temática del despilfarro de alimentos en el próximo apartado, con ánimo de facilitar la lectura del resto del texto.

Seguida dicha introducción, trataremos de exponer las características principales de la problemática a nivel mundial y la respuesta de la comunidad internacional al despilfarro. Dentro de esta respuesta centraremos nuestra atención en el origen, naturaleza y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de las Naciones Unidas.

Hecha esta contextualización general, pasaremos a analizar la primera pregunta de estudio profundizando sobre la implantación del ODS 12.3 en la Unión Europea. Para ello, veremos primero cómo se ha implementado la Agenda 2030 en las políticas de desarrollo sostenible de la UE, y más concretamente el ODS 12.3 en el marco de la economía circular. Dentro de este ámbito, utilizaremos como hoja de ruta el **Plan de Acción para la Economía Circular de 2015** para poder analizar en nivel de implantación actual de las medidas recogidas en éste.

Una vez analizado el estado actual del Plan de Acción en la UE, bajaremos al ámbito territorial de España para realizar un pequeño análisis de la implementación de la Agenda 2030 y las iniciativas realizadas contra el despilfarro en el país, a efectos de contextualizar el estudio posterior de Catalunya.

Finalmente, abordaremos nuestra segunda pregunta de estudio deteniéndonos a evaluar el estado de implementación de la Agenda 2030 en Catalunya. Para ello, analizaremos el plan de actuación diseñado por la Comunidad Autónoma y su respuesta a la problemática del despilfarro de alimentos. Dentro de este último punto, centraremos nuestro análisis normativo en la **Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario** actualmente en trámite.

Para el estudio de estas cuestiones hemos consultado textos normativos de los tres niveles territoriales, estudios realizados por diversas organizaciones, comunicaciones gubernamentales, documentos oficiales de instituciones públicas y doctrina académica. De forma añadida, hemos complementado en análisis de Catalunya por medio de entrevistas realizadas a diferentes profesionales y actores relacionados con la consecución del ODS 12.3 en la Comunidad Autónoma.

1.4. Conceptos esenciales

En este sub-apartado proporcionaremos al lector una serie de concepciones básicas relativas a la temática del despilfarro de alimentos, concretamente nos referiremos a aspectos relacionados con la definición del concepto, el aprovechamiento de los alimentos, la cadena alimentaria y la medición de los datos.

1.4. 1 Pérdida y Despilfarro.

Uno de los grandes inconvenientes en el análisis del despilfarro de alimentos es la variedad de concepciones que se le ha otorgado al término en diferentes estudios y trabajos de investigación. Concretamente, **en el presente texto haremos uso del término despilfarro y desperdicio de forma equivalente.**

Dentro de estas definiciones, son especialmente destacables la realizada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), que ha sido

ampliamente difundida a nivel mundial, y la realizada por FUSIONS⁹. Como veremos, la Unión Europea tomará como referencia esta última a para regular la materia en su nueva política de residuos¹⁰. Así, la definición de la FAO comprende el despilfarro según el uso que se le ha dado al alimento, y diferencia los conceptos de pérdida de alimentos y desperdicio de alimentos. Mientras que FUSIONS entiende el concepto desde la perspectiva de la gestión de residuos.

En referencia a la **definición de la FAO**¹¹, se describe así:

Pérdida de alimentos (Food loss):

Se refiere al deterioro de los alimentos en diversas fases de la cadena alimentaria, que suponen una disminución de la cantidad de alimentos consumibles.

Se relaciona así con ineficiencias en el funcionamiento de la cadena en la producción/distribución, donde se estropea, daña, pudre, etc. el alimento antes de llegar al consumidor.

La pérdida de alimentos ocurre típicamente al principio de la cadena, en fases como la producción, almacenamiento, procesamiento, almacenaje o distribución. Puede deberse así a multitud de causas (limitaciones tecnológicas en el mantenimiento, deficiencias en el transporte/empaquetado, flujos económicos, plagas y condiciones climáticas...).

Despilfarro de alimentos (Food waste):

Cuando los alimentos son descartados pese ser de buena calidad y aptos para el consumo humano. Es evitable y ocurre típicamente (aunque no necesariamente) en la fase de consumo y distribución al por menor (es decir, al final de la cadena).

Incluye tanto el despilfarro sucedido intencionalmente como el generado por negligencia, esto incluye el descartado por sobrepasar la fecha de caducidad.

⁹ Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies (FUSIONS). Proyecto europeo ya concluido dirigido a ampliar el conocimiento del despilfarro de alimentos y una UE eficiente con sus recursos.

¹⁰ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

¹¹ FAO. 2011. Food and Agriculture organization of the United Nations. “Global food losses and food waste-Extent, causes and prevention”. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD!. Página 2 Disponible en: <http://www.fao.org/3/mb060e/mb060e00.htm>

Por otra parte, la definición proporcionada por FUSIONS ¹² comprende el despilfarro según sea el destino final del alimento e incluye la parte incomedible de los mismos, concretamente:

“Todo alimento, o parte incomedible del mismo, retirado de la cadena de alimentos, ya sea recuperado o eliminado”.

La consideración de despilfarro viene así fijada por el destino del alimento retirado de la cadena de alimentos, y no por la fase de la cadena en la que se produce, el sujeto que la realiza, o la intencionalidad. Adopta una perspectiva del alimento más relacionada con la gestión eficiente de residuos y no diferencia las dos categorías de pérdidas y despilfarro.

Por supuesto, estas diferencias en la descripción se traducen en dificultades para evaluar la problemática, ya que los resultados de los estudios pueden variar mucho según sea la amplitud de este concepto.

Con todo ello, en el presente trabajo entenderemos como:

- **Desperdicio/Despilfarro:** cuando los alimentos se descartan a pesar de que siguen siendo aptos para el consumo
- **Pérdidas:** cuando los alimentos han sufrido deterioro y han dejado de ser aptos para el consumo.

Sin embargo, debemos seguir teniendo presente las diferencias conceptuales que hemos expuesto, pues observaremos que la definición adoptada en la UE a día de hoy no se ajusta, de momento, con esta diferenciación, y entiende así la problemática desde una perspectiva de residuo.

¹² FUSIONS, 2014. “*FUSIONS Definitional Framework for Food Waste (Full Report)*” FUSIONS EU-Proyect. Reducing food waste through social innovation. Página 6

1.4. 2 La Prevención del desperdicio

Existen diferentes vías o métodos para lidiar con el despilfarro de alimentos, siendo la más recomendable su prevención en origen (es decir, no generar materia o productos alimentarios que luego no podrán ser consumidos). Cuando no ha sido posible prevenir este despilfarro en el propio origen, existen a su vez otras vías por medio de las cuales el alimento sigue conservando su función originaria y que, por tanto, no deviene a convertirse en despilfarro.

Así, los alimentos que son descartados de la cadena alimentaria pero que después son donados/redistribuidos no se consideran como despilfarro, dado que es finalmente consumido pero por otros canales. El consumo del alimento usado para cebar animales tampoco es considerado despilfarro, pero es comprendido como menos preferible con respecto al consumo humano.

Ahora bien, una vez el alimento se considera desperdiciado, hay diversas formas de procesarlo en tanto a residuo, siendo algunas de éstas más recomendables que otras en relación a la eficiencia obtenida con el aprovechamiento del recurso (son así preferibles las técnicas de reciclaje –como la generación de compost- o técnicas de revalorización energética con respecto al vertido de residuos, por ejemplo).

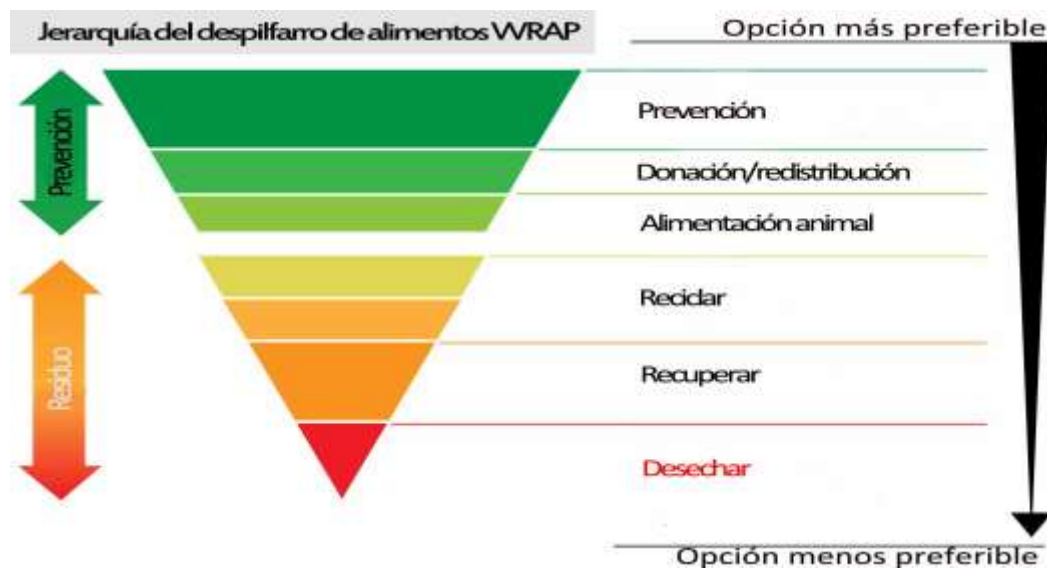
Algunos agentes han diseñado modelos ilustrativos de esta jerarquía que muestran claramente cuál debería ser la prioridad de actuación en el caso de los alimentos, vemos en la **Imagen I** el modelo realizado por WRAP¹³, que ha sido ampliamente difundido y adaptado en toda Europa¹⁴

¹³ Waste & Resources Action Programme (WRAP): Organización benéfica medioambiental de Reino Unido que trabaja con empresas, consumidores y comunidades para lograr el objetivo de Economía Sostenible. Con un gran papel en investigar, concienciar y actuar contra el despilfarro.

¹⁴ Encontramos la jerarquía publicada en la página web de WRAP:
<http://www.wrap.org.uk/content/why-take-action-legalpolicy-case>
La cual ha sido compartida por la FAO en guías como:

UNEP (2014) “*Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households - Guidance for governments, local authorities, businesses and other organisations, Version 1.0.*” Page 24.

Imagen I: Jerarquía de residuos de alimentos de WRAP adaptada al castellano:



1.4. 3 La cadena alimentaria

La cadena alimentaria (o cadena de producción y distribución de alimentos) se refiere a la serie de actividades conectadas para producir, procesar, distribuir y consumir alimentos¹⁵. A continuación exponemos un pequeño resumen de las cinco etapas que componen la cadena, haciendo a su vez una pequeña alusión a los supuestos más típicos donde sucede el despilfarro o las pérdidas¹⁶:

- 1) **La fase de producción primaria**: Es el inicio de la cadena, la producción/cultivo de los productos de la tierra, cría de ganadería, pesca, caza...proporciona la materia prima a la cadena.

Despilfarro/pérdidas potenciales: Volatilidad de los precios de mercado (cuando son demasiados bajos en el momento de cosecha y no compensan

¹⁵ FUSIONS, 2014. “*FUSIONS Definitional Framework for Food Waste* (Full Report)” FUSIONS EU-Proyect. Reducing food waste through social innovation. Página 8

¹⁶ Esta enumeración de las fases de la cadena y ejemplos de áreas potenciales para el desperdicio/pérdida de alimentos se encuentra en (Lipinski, B. et al. 2013. “*Reducing Food Loss and Waste.*” Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. Página 5) y, por, (Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados páginas 9-11).

los costes de producción por lo que se dejan los productos en el campo); Productos cosechados pero que no cumplen estándares mínimos de calidad, tamaño, color o maduración; daños por plagas, enfermedades, clima; etc.

- 2) **Gestión, Manipulación y Almacenamiento**: Una vez el producto deja la granja/campo para ser manipulado, almacenado y transportado.

Despilfarro/pérdidas potenciales: Plagas/hongos/enfermedades que degradan los alimentos consumibles; Ganado muerto en transporte o no aceptable para sacrificio; Peces derramados/degradados una vez en tierra, criterios de calidad comercial, etc.

- 3) **Acondicionamiento y transformación** (Industria): Todas las operaciones industriales/domésticas para realizar el procesamiento y/o el empaquetado,

Despilfarro/pérdidas potenciales: Paquetes dañados; Leche derramada durante pasteurización; Grano/fruta consumible descartado para el procesamiento por no apto; Cortes en el alimento durante el procesamiento industrial, etc.

- 4) **Distribución**: Hace referencia a la fase de distribución por parte del mercado, tanto al por mayor como al por menor.

Despilfarro/pérdidas potenciales: Productos comestibles descartados por calidad; Productos comestibles caducados antes de ser comprados; Productos comestibles dañados durante la fase de mercado, etc.

- 5) **Consumo (hogar y restauración)**: Hace referencia al momento en que el consumidor adquiere el producto para consumo en su hogar o negocio (incluyendo aquí los restaurantes y proveedores).

Despilfarro/pérdidas potenciales: Comida comprada/cocinada pero no consumida; Alimento consumible descartado por calidad; malos hábitos de consumo; mala organización/planificación en la restauración, etc.

1.4. 4 La medición del despilfarro

En los siguientes capítulos haremos referencia a diversos datos obtenidos por parte de diferentes estudios durante los últimos años. Sin embargo, debemos tener en consideración que en la actualidad no existe una metodología común para la medición de alimentos y, como hemos visto, tampoco una definición consensuada de lo que se entiende por despilfarro.

Esta situación hace que nos refiramos a **aproximaciones** cuando hablamos de la cantidad de desperdicio medurado por un estudio y que, además, debemos de ser especialmente cautelosos cuando comparamos los resultados entre fuentes diferentes, ya que muchos estudios omiten la medición de algunas partes del alimento o no incluyen ciertas fases de la cadena en su análisis.

Es también pertinente señalar que, pese a que muchos estudios desglosen la cantidad de alimentos despilfarrados según la fase de la cadena en donde ocurren, debemos tener en cuenta que **las fases de la cadena alimentaria no son compartimentos estancos**. La cadena de alimentos debe entenderse como un tracto interrelacionado de acciones, y la manifestación del despilfarro en una de sus fases bien puede señalar la ineficiencia sucedida en una etapa previa¹⁷. Unas altas tasas de desperdicio en el consumo de hogares puede deberse así, por ejemplo, a malas prácticas realizadas en la distribución¹⁸.

Por último, cabe añadir que los resultados desprendidos por diferentes estudios también pueden diferir en la unidad de medida utilizada para reflejar la cantidad de alimentos desperdiciados, así, algunos estudios se refieren al despilfarro en kilogramos, mientras que otros pueden presentarlos en kilocalorías o valor nutritivo.

¹⁷ Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) *“Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resilient, saludable, responsable i d'accés universal a Catalunya.”* (Informe 1/2018). Pàgina 49.

¹⁸ Como podría ser una oferta de llevarse cinco productos al precio de uno, que instiga el despilfarro por parte del consumidor.

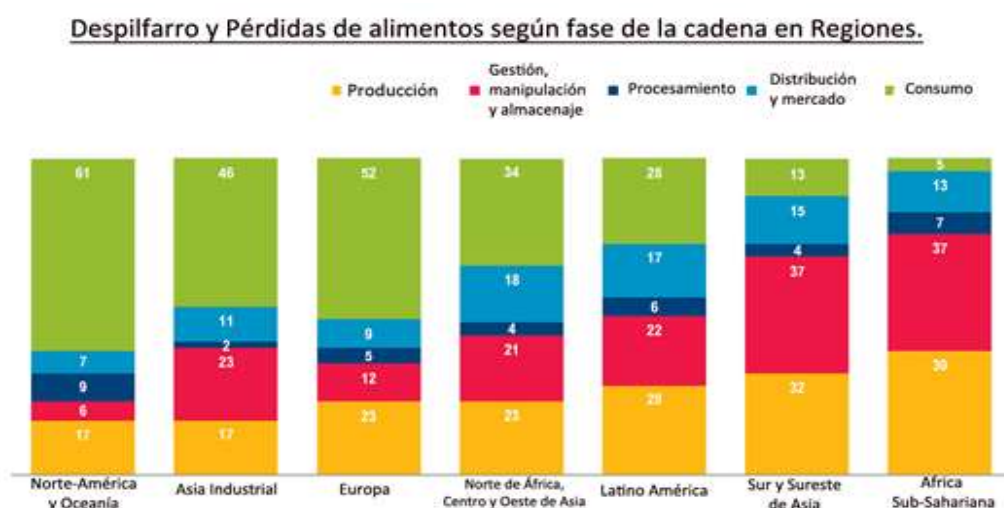
CAPÍTULO II. PERSPECTIVA INTERNACIONAL

2.1. Preliminar. Características principales del despilfarro a nivel global

Como ya hemos podido ver, el despilfarro de alimentos es un grave problema con dimensiones globales que se manifiestan en multitud de esferas, como la económica, la medioambiental y la social. Sin embargo, no es el objetivo de este trabajo realizar un análisis exhaustivo y pormenorizado de las diversas consecuencias de la problemática, sino su análisis normativo.

No obstante, sí es necesario remarcar ciertas características globales del despilfarro de alimentos antes de abordar las diferentes políticas e instrumentos diseñados para reducirlo, pues la problemática no presenta una naturaleza homogénea y puede variar considerablemente según las características sociales, económicas e industriales (entre otras) del lugar donde se presenta. Es relevante señalar esta heterogeneidad ya que tiene efectos prácticos que deben de ser considerados a la hora de implementar/priorizar acciones político-legislativas.

Esta disparidad en sus características se aprecia claramente si comparamos su presencia entre las diferentes regiones mundiales. Concretamente, podemos apreciar que la distribución del despilfarro varía mucho entre las fases de la cadena de alimentos según el territorio **Imagen II**¹⁹.



¹⁹ Gráfico adaptado al castellano de: Lipinski, B. et al. 2013. “Reducing Food Loss and Waste.” Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. Página 9.

Como podemos ver, en las regiones en vías de desarrollo²⁰ la mayoría del despilfarro se localiza en la producción, cosecha/recogida del alimento y el almacenaje, mientras que en regiones desarrolladas y áreas urbanas de rápido crecimiento la mayoría del despilfarro tiene lugar en el consumo²¹.

Las causas del despilfarro en regiones en vías de desarrollo pueden deberse así a motivos ligados con limitaciones técnico/financieras, almacenaje, cadena de frío, técnica de cosecha, infraestructuras, etc. Mientras que las causas primarias en países desarrollados se orientan más hacia aspectos como la falta de coordinación entre agentes de la cadena, falta de claridad en el etiquetado, estándares estéticos, comportamiento del consumidor, etc.²² Veremos que, consecuentemente, en el texto encontraremos referenciadas políticas más relacionadas con la segunda categoría.

Como es comprensible, las políticas y medidas implementables diferirán según sea la fase de la cadena que queramos abordar, a excepción de algunas políticas que pueden suceder bajo cualquiera de las fases, como la donación de alimentos **¶ III**. Así, esta distribución sugiere que las políticas de las regiones en vías de desarrollo deben centrarse más en políticas “*close to the farm*” (primeras etapas de la cadena), y las de los países desarrollados en políticas “*close to the fork*” (últimas etapas).²³

Sin embargo, como ya apuntábamos en las consideraciones esenciales, pese a que criterios de eficiencia o priorización hagan a menudo necesario centrar las políticas en un área determinada de la cadena, no debe olvidarse que la cadena alimentaria debe ser abordada de manera integral para luchar efectivamente contra el despilfarro de alimentos. La manifestación del despilfarro en una etapa de la cadena

²⁰ Entendemos el término “desarrollo” bajo el aspecto económico e industrial de la palabra.

²¹ CHAMPIONS 12.3, 2018. “*SDG target 12.3 on Food Loss and Waste: 2018 Progress report*”. An annual update on behalf of Champions 12.3. Página 10, punto 3.

²² FAO, 2011. Food and Agriculture organization of the United Nations. “*Global food losses and food waste-Extent, causes and prevention*”. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD! Disponible en: Sumario ejecutivo (Punto 5)

²³ Lipinski, B. et al. 2013. “*Reducing Food Loss and Waste*.” Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. Página 8.

no significa necesariamente que la causa se halle en esta, sino que es el síntoma de una ineficiencia que está sucediendo en el conjunto de todas las fases²⁴.

Imagen III. Ejemplo de políticas implementables según la etapa de la cadena²⁵:

Producción	Manipulación y almacenaje	Procesamiento y empaquetado	Distribución y mercado	Consumo
Promover la donación de productos no comercializables	Mejorar el acceso a técnicas de manipulación económicas	Mejorar el empaquetado para mantener más tiempo el alimento	Facilitar donación de comida no vendida	Facilitar donación de comida no consumida
Mejorar técnicas de cosecha	Mejora de las infraestructuras	Mejorar la gestión de la cadena de alimentos	Cambiar las prácticas en el etiquetado	Campañas de educación al consumidor
			Cambiar tipos de ofertas	Reducir porciones

Otra característica importante que cabe destacar es la multitud de causas relacionadas con la generación de despilfarro de alimentos, que se presentan en ámbitos de muy diferente naturaleza. Un ambicioso estudio realizado en la Unión Europea reveló así hasta 271 factores relacionados con la producción de desperdicio, aglutinando estas causas en cuatro dimensiones: Tecnológicas, gestión de negocios, causas sociales y de legislación/políticas (nos centraremos en las últimas, aunque es imposible realizar un análisis completamente aislado)²⁶.

²⁴ Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) “Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resilient, saludable, responsable i d'accés universal a Catalunya.” (Informe 1/2018). Pàgina 48.

²⁵ Para esta gráfica hemos tomado como referencia el cuadro encontrado en: Lipinski, B. et al. 2013. “Reducing Food Loss and Waste.” Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. TABLE 3. Pàgina 10.

²⁶ FUSIONS, 2014. “Drivers of current food waste generation, threats of future increase and opportunities for reduction” FUSIONS-EU-Proyect. Reducing food waste through social innovation. Pàginas de 7-26. Para mayor interés se recomienda consultar las tablas S5, S6, S7 y S8 (situadas en las pàginas 19-26). Especialmente la S7 referente a aspectos institucionales (legislación y políticas)

Conviene por último matizar también que, durante el trabajo, aunque haremos uso de la palabra “alimentos” de forma genérica²⁷, esta es una categoría sumamente heterogénea. Diferentes tipos de alimentos conllevan así muy diferentes tipos de características y naturaleza que pueden también afectar a la implementación de distintas políticas.

Siendo nuestro análisis jurídico, no requeriremos tanto profundizar en este aspecto, pero conviene tenerlo presente, puesto que tiene importancia práctica a la hora de implementar políticas y a nivel técnico. De esta manera, por ejemplo, los alimentos más perecederos o con mayor probabilidad de toxicidad no merecerán el mismo trato en medidas como la donación que los alimentos que pueden destinarse al consumo humano durante un periodo más largo tiempo sin comprometer la seguridad del consumidor.

Vistas las dimensiones y características más destacables de la problemática, dedicaremos el siguiente apartado a exponer cómo ha reaccionado la comunidad internacional al problema durante los últimos años, y más concretamente, la hoja de ruta ideada por las Naciones Unidas.

2.2. La respuesta de la Comunidad Internacional

El despilfarro de alimentos se encuentra estrechamente ligado con dos conceptos: la alimentación y el desarrollo sostenible. Ambos han sido regulados y tratados por el derecho internacional, pero por medio de diferentes instrumentos. Analizaremos ahora algunos de los más importantes.

En primer lugar, el derecho a la alimentación ha sido claro foco de atención por parte de la Comunidad Internacional durante las últimas décadas. Siendo así, podemos encontrarlo referido en textos del más alto calado internacional, como la propia Declaración Universal de Derechos Humanos²⁸ o su desarrollo por parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹.

²⁷ Concretamente, todos los alimentos subsumibles en la definición del Reglamento 178/2002 sobre la legislación general alimentaria en la UE. artículo 2.

²⁸ ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), 217 A (III). Artículo 25.1.

²⁹ ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966. En vigor desde 1976), Resolución 2200 A (XXI). Artículo 11.

También es destacable el compromiso de los gobiernos en la Conferencia Mundial de la Alimentación organizada por Naciones Unidas en 1974, o la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. De este modo, pese a que todavía haya una gran desigualdad global en lo que refiere a este derecho³⁰, la alimentación ha sido históricamente una cuestión ampliamente abordada en el plano internacional, recibiendo todavía a día de hoy gran interés por parte de los gobiernos del planeta³¹.

Sin embargo, pese a estar el despilfarro intrínsecamente ligado con la alimentación, la problemática ha sido más relacionado con el desarrollo sostenible y el uso eficiente de los recursos.

El concepto de “desarrollo sostenible” nace conceptualmente con el informe Brundland (aunque adquiere relevancia política en la Cumbre de la tierra celebrada en Río de Janeiro de 1992) y vincula la concepción del desarrollo económico con la protección del medioambiente y el uso responsable de los recursos. La definición adoptada por el informe en 1987 expresa lo siguiente³²:

“El desarrollo sostenible es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de que futuras generaciones puedan lograr las suyas propias”

Este mismo concepto se ha ido desarrollando y plasmando en diferentes textos internacionales durante las últimas décadas, estrechando la relación entre el desarrollo de la economía, la sociedad y el medio ambiente.

Sin embargo, en relación con la temática concreta del despilfarro de alimentos, no se hizo explícita referencia al problema hasta fechas muy recientes, concretamente,

³⁰ La FAO estimó alrededor de 821 millones de personas malnutridas en el mundo el año 2017, es decir, aproximadamente una persona de cada nueve presenta malnutrición crónica.

Fuente: FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, 2018. The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO. Página 5.

³¹ Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) “Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resilient, saludable, responsable i d'accés universal a Catalunya.” (Informe 1/2018). Página 7.

³² ONU, Secretaria General (1987). Development and International Co-operation: Environment. (Document A/42/427) (ANNEX) Report of the World Commission on Environment and Development “Our Common Future”. Capítulo 2 punto 1.

hasta la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015. Nos conviene así detenernos a analizar más pormenorizadamente esta hoja de ruta diseñada por la Asamblea General de Naciones Unidas en Septiembre de 2015.

2.3. El origen y papel mundial de los ODS

A comienzos de cambio de siglo, debido a las numerosas problemáticas que amenazaban el desarrollo sostenible (pérdida de biodiversidad, contaminación masiva, aumento de la población, exponencial necesidad de recursos, etcétera), se requirió hacer frente a estos desafíos por medio del establecimiento de objetivos ambiciosos a escala mundial.

Fue en este contexto cuando surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, considerados como los objetivos mundiales más respaldados y comprensibles jamás establecidos hasta entonces³³. A diferencia de otros textos más complejos, los ODMs apostaron por 8 objetivos simples y concisos

[Ver recuadro derecha] que podían ser fácilmente recordados y publicitados, repercutiendo positivamente en la concienciación social³⁴.

Sin embargo, la mayoría de las actividades de los ODMs fueron dirigidas a los objetivos 4, 5 y 6, no teniendo la misma consideración ni ambición

Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio

1. Erradicar pobreza extrema y hambre
2. Lograr educación primaria universal
3. Promover igualdad de género y empoderar a la mujer
4. Reducir mortandad infantil
5. Mejorar salud maternal
6. Combatir VIH, SIDA, malaria y otras enfermedades
7. **Asegurar sostenibilidad medioambiental**
8. **Mejorar cooperación global para el desarrollo**

en los asuntos medioambientales pertenecientes al punto 7. Además, muchas

³³ Lomazzi, Marta & Borisch, Bettina & Laaser, Ulrich. (2014). *The Millennium Development Goals: Experiences, achievements and what's next*. Global health action. Página 1.

³⁴ Sachs, J. D. (2012). "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals" VIEWPOINT Lancet volume 379, issue 9832, P2206-2211.

temáticas importantes para el medioambiente no fueron comprendidas dentro del objetivo 7³⁵. Concretamente, no hubo referencia al despilfarro de alimentos en ninguno de sus objetivos o indicadores.

Existe controversia acerca de la efectividad que presentaron estos ODMs (en gran parte debido a su difícil medida), no obstante, pese a que se consideraron logrados de forma muy desigual entre las regiones y muchos de sus objetivos se quedaron a medio camino³⁶, se pretendió no perder la inercia positiva lograda y se continuó su labor mediante el diseño de unos nuevos objetivos, los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

Los ODS tomaron así en 2015 el relevo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siguiendo su trabajo y estructura, perfeccionando la fórmula. Los ODS se integran dentro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 y comportan 17 objetivos que no están dirigidos únicamente a países desarrollados, sino que se aplican uniformemente a todo país de la tierra. Así, pese a que tengan similitudes en cuanto a su formato (15 años de aplicación, puntos sencillos e intuitivos), los ODS expanden la escala de aplicación y presentan un contenido más ambicioso.

Los ODS, con sus 17 objetivos y 169 acciones³⁷, tienen un prisma integrador de la esfera económica, social y medioambiental, las cuales se comprenden como un todo interrelacionado y no como compartimentos estancos.

Consecuentemente, el consumo sostenible es una temática mucho más presente, siendo de hecho un objetivo único y diferenciado (el número 12), y dentro de este, el despilfarro de alimentos se presenta por primera vez de manera expresa entre las acciones para conseguirlo (objetivo 12. 3). Podemos ver el listado concreto de ODS más abajo en la **Imagen IV**.

³⁵ Lomazzi, Marta & Borisch, Bettina & Laaser, Ulrich. (2014). *The Millennium Development Goals: Experiences, achievements and what's next*. Global health action. Página 1.

³⁶ *Ibidem*. Páginas 6-7.

³⁷ En la versión original se entiende por 17 GOALS (metas) mediante 169 (TARGETS) objetivos.

Imagen IV: Cartel ilustrado de los 17 ODS³⁸.



ODS 12.3³⁹

“De aquí a 2030, 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”

Indicador del objetivo:

Índice mundial de pérdidas de alimentos.

Pese a esta enumeración, conviene tener presente que los ODS no son comprendidos de forma aislada, sino todo lo contrario, están ideados para ser abordados de forma **íntegra**, ya que la incidencia en uno puede afectar al desarrollo de varios otros. De esta manera, abordar la problemática del desperdicio de alimentos (el objetivo 12.3) puede influir también en otros muchos puntos de la misma estrategia (por ejemplo, ODS 2 -reducción del hambre- por medio de la redistribución de alimentos; o el ODS 13 -Cambio climático- por la reducción de

³⁸ Obtenido de los Materiales de Comunicación facilitados en la Página web oficial de Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>

³⁹ Como podemos ver, Naciones Unidas sí realiza distinción entre el término despilfarro y el término pérdida en la elaboración de los ODS.

los gases de efecto invernadero que implica la producción de este desperdicio⁴⁰). Este abordaje integral es precisamente uno de los potenciales puntos fuertes de los ODS, ya que previene que los países aborden únicamente los objetivos que tengan a más fácil alcance, ignorando el resto, como sucedió en gran medida con los MDG⁴¹.

2.4. Monitorización y naturaleza jurídica de los ODS

Primero de todo, debemos tener presente que los ODS **no son objetivos legalmente vinculantes**, por tanto, el haber sido aceptados globalmente no implica que los 169 objetivos de la Agenda 2030 vayan a cumplirse por el hecho de haber sido adoptados oficialmente por 193 países.

La implementación de los ODS depende así de las políticas, planes y programas que adopten los estados firmantes a escala nacional⁴². Requieren a su vez de la cooperación de todos agentes para su consecución, no únicamente gobiernos, sino también el sector privado y la propia sociedad civil. Las asociaciones de agentes de diferentes ámbitos sociales son por tanto recomendadas por NNUU para su consecución⁴³.

En la actualidad son diversos los países los que han alineado sus políticas nacionales para conseguir los objetivos del ODS 12.3 como vemos en la **Imagen V**⁴⁴, sin embargo, dista mucho de poder hablarse ya de un plan de actuación global. De cara a nuestro futuro objeto de análisis, se debe decir que la Unión Europea se ha comprometido a implementar la hoja de ruta de la Agenda 2030 y los ODS a su

⁴⁰ Recordemos que los gases de efecto invernadero generados por la producción del despilfarro alimentario estiman en torno al 8% de las emisiones mundiales diarias. CHAMPIONS 12.3, 2018. “SDG target 12.3 on Food Loss and Waste: 2018 Progress report”. An annual update on behalf of Champions 12.3. Página 4.

⁴¹ ICLEI, 2015. *From MDGs to SGGs: What are the sustainable Development Goals?* ICLEI BRIEFING SHEET- Urban Issues, No.01. Páginas 1-4.

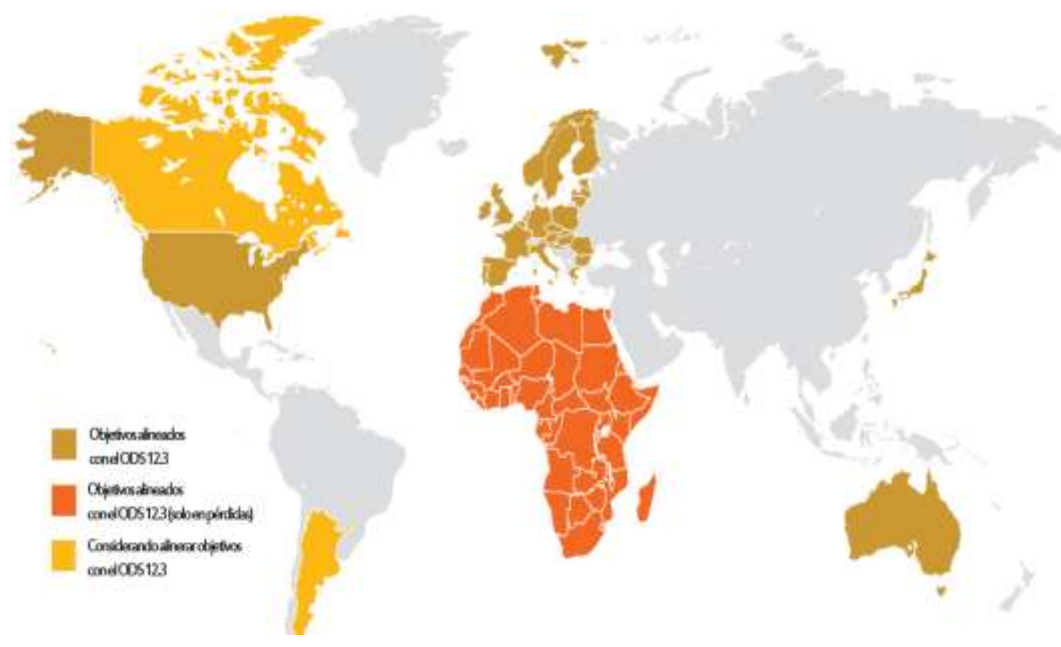
⁴² Si bien la Agenda de Acción Addis Ababa y la Agenda 2030 concretan y ayudan a guiar las políticas y acciones necesarias para conseguir alcanzar los ODS por estos países.

⁴³ Así lo difunde abiertamente a partir de su página oficial sobre los ODS <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

⁴⁴ Obtenida y adaptada de CHAMPIONS 12.3, (2018). “SDG target 12.3 on Food Loss and Waste: 2018 Progress report”. An annual update on behalf of Champions 12.3. página 7.

plan de desarrollo sostenible⁴⁵ (y con ello, sus Estados miembros, acorde al principio de subsidiariedad). Dentro de estas acciones para implementar la Agenda, en primer lugar, la UE ha comunicado incluir los ODS en sus políticas e iniciativas, monitorizar y reportar los avances sucedidos por la UE desde 2017 y llevar la implementación de la Agenda juntos con los Estados miembros, las Instituciones y la sociedad civil de la Unión. La segunda etapa implicará adoptar estrategias a largo plazo para implementar los ODS en políticas más allá de 2020⁴⁶.

Imagen V: Gobiernos nacionales/regionales con políticas alineadas al ODS 12.3



En lo que se refiere a su monitorización, los 17 Objetivos y 169 Acciones de la Agenda 2030 son analizados por medio de una serie de 323 indicadores globales diseñado expresamente por Naciones Unidas en 2017⁴⁷. Las Naciones Unidas se

⁴⁵ European Comision (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committe and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European Future COM (2016) 739 final.

⁴⁶ Ibidem. Páginas 2, 3 y 14-18.

⁴⁷ ONU: Asamblea General, 2017. *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development.* (A/RES/71/313) [Annex].

comprometieron a participar en el seguimiento y examen de implementación de los ODS los próximos 15 años, especialmente por medio del foro político de alto nivel⁴⁸.

No obstante, el marco de seguimiento es voluntario, por lo que depende de la medición por parte de los países individuales, cuyo resultado servirá de fundamento para los exámenes regionales y mundiales que se basaran en los datos oficiales obtenidos a menor escala⁴⁹. Consecuentemente, la medición de dichos indicadores depende fuertemente de los sistemas nacionales de estadística⁵⁰

Podemos apreciar que tanto la implementación como el seguimiento de los ODS dependen altamente de las políticas y acciones a nivel nacional y regional.

En el capítulo siguiente veremos cómo se ha avanzado en la implementación de la Agenda 2030 y los ODS por parte de la UE. Más concretamente, analizaremos cuáles han sido los instrumentos legales utilizados para la implementación de medidas y monitorización de resultados por parte de la UE en los últimos 15 años para hacer frente al objetivo 12. 3.

2.5. Consideraciones Finales Capítulo Segundo

El despilfarro se manifiesta de forma diferente en las etapas de la cadena alimentaria según las características de los países, siendo **más pronunciado en las últimas etapas dentro de los países desarrollados.**

En el ámbito internacional el desperdicio de alimentos se ha ligado al concepto de desarrollo sostenible, pero **no ha sido explícitamente recogido hasta los ODS** de la Agenda 2030 como un problema internacional.

Los ODS comprenden el despilfarro dentro del consumo y la producción responsable, **la Unión Europea se ha comprometido a implementarlos** en sus políticas, no obstante, los ODS **no son legalmente vinculantes** y dependen altamente de los estados para su aplicación y monitorización.

⁴⁸ ONU: Asamblea General, 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/20/1). Punto 47.

⁴⁹ *Ibidem* puntos 72, 73 y 74.

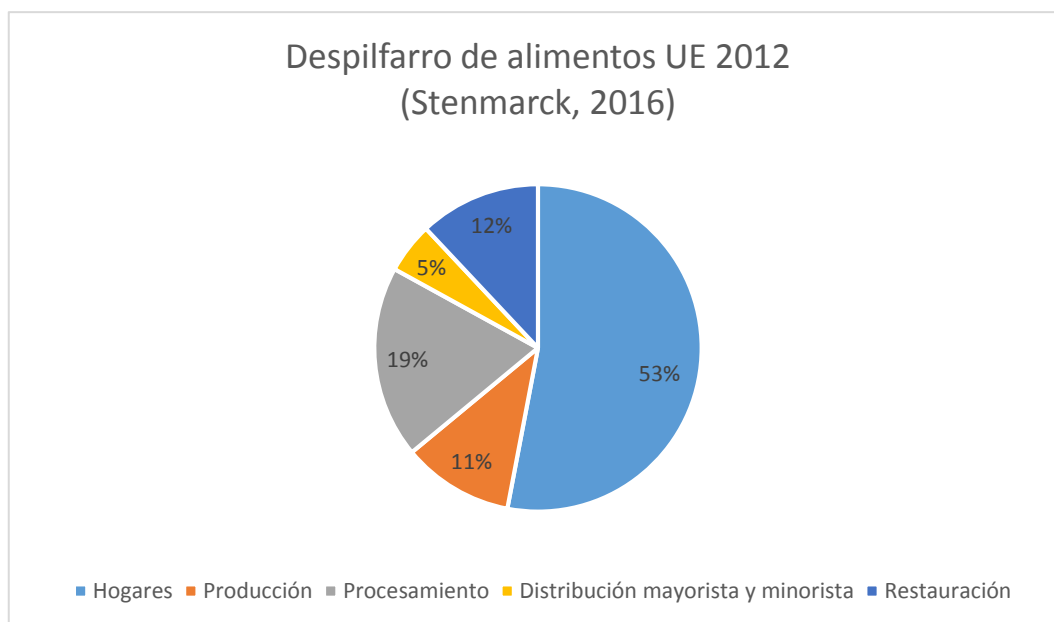
⁵⁰ ONU: Asamblea General, 2015. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). (A/RES/69/313).Punto 125.

CAPITULO III. EL DESPILFARRO EN LA UE

La Unión Europea no es ajena a la problemática del despilfarro de alimentos, concretamente, en 2016 se realizó un estudio⁵¹ basado en los datos obtenidos por parte de los diferentes Estados miembros de la UE en 2012, en el que se estimaron 88 toneladas despilfarradas anualmente, es decir, un 20% de los alimentos producidos en 2011 dentro de la UE fueron desperdiciados, 173 kg por persona⁵².

Como podemos ver en la **Imagen VI**, tal como adelantábamos en el capítulo anterior, el despilfarro en la UE se concentra en las últimas etapas de la cadena (registrando hasta un 53% en los hogares). Debemos reiterar, sin embargo, que la manifestación del despilfarro en una etapa concreta no significa necesariamente que sea ésta la responsable directa de su producción, ya que la cadena alimentaria debe comprenderse de forma integral.

Imagen VI: Gráfico adaptado al castellano de la Figura 1 (página 4) del Estudio realizado por Stenmarck, A. et al. En 2016.



⁵¹ Stenmarck, A. et al. (2016) *Estimates of European food waste levels: FUSIONS*. Páginas 3-5.

⁵² Se trata de una estimación, el propio estudio acepta un considerable grado de incerteza debido al limitado número de análisis realizados por parte de los Países. Debe tenerse a su vez en consideración que este texto se realizó utilizando la metodología y definición de FUSIONS, que incluye incluso las partes no comestibles.

El objeto de este capítulo es atender a cuál ha sido la respuesta de la UE a esta problemática a nivel regional. Concretamente, veremos cómo se ha implementado la Agenda 2030 y los ODS (el ODS 12.3, para ser más específicos) en las políticas de Desarrollo Sostenible de la UE. También observaremos la creciente presencia del despilfarro de alimentos en el diseño de lo que viene denominándose “economía circular” en Europa, ya que la Comisión Europea ha enfocado la reducción del despilfarro de alimentos desde la normativa de gestión de residuos y la eficiencia del uso de los recursos⁵³.

Concretamente, nos detendremos en el Plan de Acción para la Economía Circular de 2015 adoptado por la UE, en el que se establecen objetivos y propuestas específicamente dirigidos al desperdicio de alimentos. Analizaremos así cada una de estas iniciativas adoptadas en 2015 y el estado en el que se encuentran actualmente para valorar si los compromisos adoptados en Europa se están materializado en avances reales en la lucha contra el despilfarro de alimentos.

Para este fin, será de gran utilidad el Informe Especial realizado por el Tribunal de Cuentas Europeo⁵⁴, el cual iremos referenciando y usaremos de punto de referencia, ya que realizó un análisis similar de la situación en 2016.

3.1. Los ODS en la Unión Europea

El Desarrollo Sostenible ha sido un objetivo prioritario para la UE los últimos años desde su adopción genérica en 1997 por el Tratado de Ámsterdam⁵⁵, apostando así por una integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales, concepción que ha impregnado diversas políticas, programas y acciones adoptadas por la UE los últimos años⁵⁶.

⁵³ Generalitat de Catalunya. Departament d' Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2018). *La lluita contra el Malbaratament alimentari*. Aprofitament dels aliments. DOSSIERTECNIC N92.páginas 12 y 13.

⁵⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016.

⁵⁵ Concretamente: Tratado de Ámsterdam de 1997. Parte Primera Artículo 1.2

⁵⁶ Página web de la Comisión Europea. Apartado de Medioambiente, Desarrollo Sostenible <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

Actualmente, encontramos referencia directa a éste principio en el artículo 3 del Tratado de Lisboa, que establece (entre otras estipulaciones):

“La Unión (...) obrará en pro del **desarrollo sostenible de Europa** basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.”

El desarrollo sostenible ha ido así evolucionando en la UE por medio de diversas estrategias y planes de acción, comenzando con la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la UE en 2001⁵⁷ (revisada en 2006) por la que se marcó la hoja de ruta para identificar y desarrollar acciones a largo plazo y hacer de Europa una comunidad sostenible, junto con otros instrumentos como la Estrategia Europa 2020⁵⁸ o los ya introducidos ODM.

La monitorización del progreso al Desarrollo sostenible se realizó así por medio de informes bianuales realizados por la Comisión (Eurostat) basados en indicadores que reflejaban la realidad del Desarrollo Sostenible en la UE, donde no aparecía expresamente referido el despilfarro⁵⁹. Este sistema de monitorización ha ido evolucionando desde 2015 para incluir los criterios e indicadores de la Agenda 2030. Los informes de seguimiento de Eurostat sobre el Desarrollo Sostenible hacen a su vez referencia a los ODS a partir de 2015⁶⁰.

El modelo de los ODS de la Agenda 2030 ha tomado así las riendas de la hoja de ruta de la UE hacia el Desarrollo Sostenible, los objetivos de la Agenda 2030 se

⁵⁷ European Comision (2011) Comunicación de la Comisión, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo). COM (2011) 264 final-

⁵⁸ European Comision (2010) Communication from the Commission, *Europe 2020 A strategy for Smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020.

⁵⁹ Así se plasma en los últimos informes referentes a la monitorización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la UE. En concreto: EUROSTAT (2015) *Sustainable development in the EU. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy*. Eurostat Statistical Books. 2015 Edition. ISSN 2443-8480.

⁶⁰ Así se refleja en el registro de publicaciones de Eurostat sobre el Desarrollo Sostenible <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/publications>

consideraron plenamente compatibles con los ideales de desarrollo sostenible europeos.

Así se estableció en noviembre de 2016 por la Comisión Europea mediante una comunicación en la que se respondía a la Agenda 2030, comprometiéndose a implementar los ODS en sus políticas e iniciativas junto con el principio rector del desarrollo sostenible. Además se dispuso reportar regularmente a partir de 2017 sobre el progreso de estos compromisos y trabajar con agentes externos para su consecución, entre otras acciones⁶¹. Junto con este comunicado también se publicó otro documento de trabajo para el personal⁶² donde se concretan las acciones y políticas clave relacionadas con la consecución de los ODS en la UE.

Cabe decir que a día de hoy, pese a que los ODS estén presentes en diversas políticas de la UE, la Comisión no ha desarrollado todavía una estrategia de implementación de los ODS y todavía hay políticas que no los contemplan suficientemente, después de más de tres años de este compromiso. La mayoría de los Estados miembros, por otro lado, han actualizado (o inminentemente lo harán) sus políticas de desarrollo sostenible con los ODS, y la mitad de ellos ya cuenta con mecanismos de coordinación inter-ministeriales⁶³.

En relación al despilfarro de alimentos, ambos textos mencionan explícitamente la problemática y la vinculan con las acciones y políticas diseñadas por el Paquete de Economía Circular, que será nuestra hoja de ruta para este capítulo y el cual analizaremos en la siguiente sección.

En lo que se refiere a la monitorización, como ya comentábamos, se requirió la adaptación de los indicadores previamente desarrollados para encajar con los ODS de Naciones Unidas. Dado que la Agenda 2030 depende abiertamente de los

⁶¹ European Commission (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Next steps for a sustainable European future*. COM (2016) 739 final.

⁶² European Commission (2016). Commission Staff Working Document. *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals*. SWD (2016) 390 final. Página 42 y 43.

⁶³ European Parliament (2019) Directorate-General for External Policies (POLICY DEPARTMENT). *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*. STUDY Páginas 6-9

gobiernos nacionales y regionales, la UE diseñó así en 2017 cien indicadores específicos para medir mejor el avance los 17 ODS⁶⁴ en Europa.

Estos 100 indicadores están diseñados para representar los 17 ODS de forma representativa e igualitaria, respetando la naturaleza integral de los objetivos. Cada uno de los ODS se mide así por 6 indicadores, a excepción del 14 y 17 que presentan 5 (no obstante, varios de estos indicadores son multiusos y permiten la medición de varios ODS al mismo tiempo). Eurostat realiza el análisis del desarrollo de estos indicadores anualmente desde 2017 por medio de un informe de seguimiento, además de incorporarlos en su página web oficial⁶⁵.

Esta lista de 100 indicadores no incluye, de momento, referencia al despilfarro de alimentos y por consiguiente no es plasmado en los informes de seguimiento de los la Agenda 2030⁶⁶. No obstante, la UE ha abordado más profundamente esta problemática desde el ámbito de la economía circular y la gestión eficiente de residuos, que veremos ahora.

3.2. La Economía Circular y el despilfarro.

El concepto de economía circular trata de distanciarse de la idea de una economía lineal donde el material es transformado en producto y posteriormente desechado, cambia esta lógica para entender así la cadena como un círculo donde la materia se mantiene el mayor tiempo posible antes de ser desechada, lo que supone usar los residuos como un recurso en el sistema económico. El concepto de economía circular en la UE está por ello estrechamente ligado con la política de residuos⁶⁷.

⁶⁴ EUROSTAT, 2017. *EU SDG INDICATOR SET*. Final version of 28 April 2017 as agreed with Commission Services, which received a favourable opinion by the European Statistical System Committee at its meeting of 17-18 may 2017. Indicators for monitoring the SDG in an EU context.

⁶⁵ *Ibidem* páginas 2-5.

⁶⁶ Solo hace una mención muy breve de las últimas mejoras político-legislativas en la página 224 de última versión (2018), no siendo parte de los indicadores: EUROSTAT, 2018. *Sustainable development in the European Union. Monitoring report in progress towards the SDGs in a EU Context*. 2018 Edition.

⁶⁷ Wunder, S. et al (2018) REFRESH group: *Food waste prevention and valorisation: relevant EU policy areas*. D3.3 Review of EU policy areas with relevant impact on food waste prevention and valorisation. Página 23.

La primera mención explícita para la reducción del despilfarro de alimentos vino así en 2011 con la adopción de la denominada “Roadmap to a Resource Efficient Europe”⁶⁸, parte de la Estrategia Europa 2020, que disponía el objetivo de reducir el despilfarro a la mitad para 2020 e invitaba a los Estados miembros a incluir la problemática en sus planes nacionales de residuos. El 7th Programa de Acción medioambiental también solicitó expresamente una estrategia europea específica referente al despilfarro⁶⁹.

En 2015 la Comisión Europea adoptó el ambicioso **Plan de Acción para Economía Circular en Europa**⁷⁰, dirigido a estimular la transformación hacia la Economía Circular, impulsar la competitividad global, instigar el desarrollo económico sostenible y generar nuevos empleos. El plan de acción vino a su vez acompañado de cuatro propuestas legislativas⁷¹.

Este Plan de Acción de 2015 estableció un programa ambicioso y concreto con medidas que cubren todas las etapas del modelo circular de la economía, desde producción, hasta consumo y residuo⁷². El Plan de Acción nos resulta especialmente interesante ya que en éste no solo había mención específica de la situación del

⁶⁸ European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. COM (2011) 571 final. Página 18.

⁶⁹ European Parliament and Council (2013). Decision no 1386/2013/EU. On a General Union Environmental Action Programme to 2020 “*Living well, Within the limits of our planet*” (L 354/171). Punto 37.

⁷⁰ European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Closing the loop – An EU Action plan for the Circular Economy*. COM (2015) 614 final. Más ANEXO I.

⁷¹ Concretamente, enmiendas referentes a 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; DIRECTIVA 1999/31/CE DEL CONSEJO de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos; DIRECTIVA 94/62/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos de envases; DIRECTIVA 2000/53/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de septiembre de 2000 relativa a los vehículos al final de su vida útil; DIRECTIVA 2006/66/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 6 de septiembre de 2006 relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE; DIRECTIVA 2012/19/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Actualmente actualizadas después del Paquete de Economía Circular de 2018.

⁷² Página web de la CE sobre la economía circular: http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

desperdicio de alimentos en la UE, sino que además la Comisión se comprometió a desarrollar **cuatro estrategias concretas** para acercar los residuos de alimentos al modelo de la economía circular. Estas cuatro medidas son las siguientes:

Comisión Europea. COM (2015) 614 final.⁷³

Desarrollo de metodología e indicadores comunes para medir los residuos alimentarios.	2016
Plataforma de partes interesadas para examinar la manera de lograr los ODS sobre residuos alimentarios, compartir mejores prácticas y evaluar progreso.	2016
Aclarar la legislación pertinente de la UE en materia de residuos, alimentos y piensos, a fin de facilitar la donación de alimentos y la utilización de restos de alimentos y piensos.	2016
Explorar opciones para una utilización y comprensión más eficaz de la indicación de las fechas en los alimentos .	2017

Tomaremos estas medidas como hoja de ruta para valorar el avance de la regulación en la materia del despilfarro de alimentos por parte de Europa durante los últimos años y poder concluir si realmente a día de hoy se han cumplido estos objetivos.

De forma añadida, estudiaremos también el avance que ha realizado la Unión Europea en la definición del despilfarro de alimentos, cuestión que no es en absoluto consensuada a día de hoy y que es también ineludible para poder regular la problemática. También nos detendremos a analizar el establecimiento de objetivos específicos para el despilfarro de alimentos en la UE y la presencia de jerarquías propias para alimentos en los textos normativos.

Si bien estas últimas tres cuestiones no son expresamente mencionadas en el Plan de Acción, nos parece pertinente incluirlas por ser mociones básicas y necesarias

⁷³ European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Closing the loop – An EU Action plan for the Circular Economy*. COM (2015) 614 final. ANEXO I.

para empezar a tratar la problemática del despilfarro, además de haberse reclamado su implementación por diversas instituciones europeas en varias ocasiones⁷⁴

Dicho esto, analizaremos durante el resto del capítulo el estado actual de las siguientes cuestiones, en este orden:

I- Medidas fundamentales: Definición, Objetivos y Jerarquía.

II- Desarrollo de metodología e indicadores para medir el despilfarro.

III- Plataforma de partes interesadas en el despilfarro.

IV- Aclarar situación jurídica de la donación de alimentos.

V- Explorar mejoras en la indicación de fechas en los alimentos.

Para complementar nuestro estudio individualizado de estas medidas será de especial utilidad en Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo de 2016, que analizó, entre otras, estas mismas cuestiones años atrás. Nos permitirá así valorar si la situación de las políticas ha mejorado con respecto a finales de 2016.

Tendremos a su vez en consideración los resultados apuntados por el informe que la Comisión Europea realizó en marzo de este año, en el que se hace una valoración general sobre la aplicación del Plan de Acción para la Economía Circular⁷⁵.

Por último, dado que el desperdicio de alimentos está ligado a la gestión de residuos en la Unión Europea, será de especial relevancia el nuevo Paquete de Economía Circular de 2018. Especialmente, lo referente a las novedades en la Directiva de residuos⁷⁶.

⁷⁴ El Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen sobre el desperdicio de alimentos (2017/C 017/06); El Parlamento Europeo en 2012 (2011/2175(INI)) o 2017 (2016/2223(INI)); o el Tribunal de Cuentas en su Informe Especial 34/2016.

⁷⁵ European Commission (2019) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *“on the implementation of the Circular Economy Action Plan*. COM (2019) 190 final.

⁷⁶ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

3.3. Análisis del despilfarro de alimentos en el Plan de Acción para la Economía Circular en Europa 2015.

3.3. 1 Medidas fundamentales: Definición, Objetivos y Jerarquía.

Como decíamos, el establecimiento de una definición y de objetivos en referencia al despilfarro de alimentos son cuestiones básicas y necesarias para abordar la problemática. Así los han venido señalando los últimos años diversos agentes del sector, desde Instituciones hasta organizaciones medioambientales especializadas en el despilfarro de alimentos.

Además, el establecimiento de una jerarquía de residuos específica y diferenciada, si bien no es estrictamente necesaria como en el caso de las otras dos medidas, también ha sido una posibilidad estudiada y comprendida como deseable para la mejora de la regulación⁷⁷.

I. Definición del despilfarro

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas⁷⁸.

“Actualmente no existe una definición consensuada del despilfarro de alimentos aplicable a toda la UE. Los Estados miembros han empleado diversas definiciones; Además, la FAO ha elaborado su propia definición.” “En julio de 2014, dentro del proyecto de investigación FUSIONS se propuso otro marco para definir los residuos alimentarios.”

“La comisión debería elaborar ya un plan de acción para los próximos años que aborde los distintos ámbitos políticos, que debería incluir la adopción de una descripción común de lo que constituye despilfarro de alimentos a lo largo de toda la cadena (...)”

⁷⁷ Council of the European Union (2016) *Food losses and Food waste*- Council conclusions of 28 June 2016. 10730/16. Punto 18.4; o en la Resolución del Parlamento Europeo de 2017 (European Parliament (2017) European Parliament resolution of 16 May 2017 on initiative on resource efficiency: reducing food waste, improving food safety (2016/2223(INI)). Entre otros.

⁷⁸ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Puntos 2, 3 y 84 (recomendación 1)

Como decíamos al comienzo del trabajo, una de las principales problemáticas del despilfarro de alimentos es la diversidad de definiciones que presenta el fenómeno y la necesidad de establecer una concepción homogénea a escala Europea.

Entre las diversas definiciones adoptadas hasta la fecha destacan las realizadas por FAO y FUSIONS que, si bien no son las únicas, podemos decir que a nivel europeo son las más extendidas. Según refiere el Tribunal de Cuentas, en 2016 todavía no se contaba con definición específica y existía confusión terminológica en la UE.

En 2018, por medio de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (“Directiva de residuos”, en adelante) se estableció por primera vez una definición específica para los residuos de alimentos, si bien no es una definición creada “*ex novo*” sino que remite su contenido a otras descripciones presentes en otras normativas. Dice así

“Residuos alimentarios son todos los alimentos, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (CE) n. o 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (), que se han convertido en residuos” (art.3.4. bis)*

Como podemos ver, debemos acudir a dos conceptos previamente establecidos en normativa europea para entender qué abarca esta nueva definición. Primeramente, para saber qué se comprende por “alimento” debemos acudir al Reglamento (CE) No 178/2002⁷⁹ (Reglamento sobre la legislación alimentaria general, en adelante). Que establece en su artículo 2:

“A efectos del presente Reglamento, se entenderá por «alimento» (o «producto alimenticio») cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no”

⁷⁹ Reglamento (CE) No 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

“Alimento» incluye las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento (...)”

“Alimento» no incluye:

a) Los piensos; b) Los animales vivos, salvo que estén preparados para ser comercializados para consumo humano; c) Las plantas antes de la cosecha; d) Los medicamentos tal y como lo definen las Directivas 65/65/CEE (1) y 92/73/CEE (2) del Consejo; e) Los cosméticos tal como los define la Directiva 76/768/CEE del Consejo (3); f) El tabaco y los productos del tabaco tal como los define la Directiva 89/622/CEE del Consejo (4); g) Las sustancias estupefacientes o psicotrópicas tal como las define la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, de 1961, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971; h) los residuos y contaminantes.”

En segundo lugar, para saber qué se comprende por “residuo” debemos consultar la Directiva de residuos en su artículo 3.1:

“«Residuo»: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor⁸⁰ se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse;”

Como podemos ver, la Unión Europea ha adoptado una definición desmarcada de la dada por la FAO, ya que no hace mención alguna sobre la diferencia entre lo que es pérdida de alimentos y lo que es despilfarro/desperdicio, englobando ambas categorías dentro del concepto de “residuos alimentarios”⁸¹.

De esta manera, el despilfarro cuenta hoy con una definición específica en la Unión Europea, lo cual es un avance con respecto a la situación en los años anteriores, en la que únicamente era comprendido dentro de la definición de “bio-residuos”, sin

⁸⁰ Recordemos que aquí puede referirse tanto a un empresario como a un consumidor.

⁸¹ Para mayor confusión, la versión inglesa de la Directiva es traducido igualmente “Food Waste”, lo cual complica la comprensión del término, puesto que puede estar refiriéndose a “despilfarro” o a “residuo de alimentos (es decir, despilfarro y pérdidas) según se esté usando la descripción Europea o de la FAO.

definición propia⁸². El despilfarro es así comprendido hoy en la UE mediante una definición muy amplia que únicamente tiene en consideración el destino final del alimento en forma de residuo, en sintonía con la definición elaborada por FUSIONS⁸³.

La amplitud de la definición presenta la ventaja de poder englobar fácilmente todas las etapas de la cadena dentro de su alcance y no dejar supuestos excluidos, pero al mismo tiempo evita tener en consideración la diferencia entre pérdida y despilfarro, que ayuda a reflejar más fidedignamente la realidad del despilfarro en la cadena alimentaria.

Este vacío en la definición también dificultará potencialmente la comprensión e interpretación de estudios, objetivos y medidas que se adopten globalmente bajo la concepción elaborada por la FAO. Sin ir más lejos, veremos seguidamente cómo afecta a la interpretación del ODS 12.3.

Cabe también puntualizar que la definición todavía es reciente e irá perfilando su contenido y ámbito de aplicación según otras políticas vayan avanzando y desarrollándose.

II. Los Objetivos

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas⁸⁴

“La ambición de la Comisión relativa al despilfarro de alimentos se ha ido reduciendo con el tiempo (...) Los objetivos de reducción de residuos son menores ahora, se han aplazado las obligaciones de los Estados miembros de informar (...)”

“Tampoco nunca se ha establecido un punto de partida”

⁸² Concretamente, la Directiva de residuos actual define el bio-residuo como: “residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos”

⁸³ Que establecía: “Todo alimento, o parte incomedible del alimento, retirado de la cadena de alimentos, ya sea recuperado o eliminado”. Vid supra Capítulo 1.

⁸⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Punto 28.

El paquete para la Economía Circular adoptado en mayo de 2018 ha traído también importantes avances en el ámbito del establecimiento de objetivos para la gestión de residuos, entre los que se encuentra específicamente mencionado el residuo de alimentos. Incluye así en su artículo 9.1 g) referencia explícita a la necesidad de alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 con los que Europa se ha comprometido. En referencia al ODS 12.3 dice así:

*“reducirán 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 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”*

Pese a que la normativa haya recogido el ODS 12.3 en su literalidad dentro de la modificación de la Directiva de Residuos, tenemos que tener presente lo que apuntábamos en el apartado anterior: **La definición de la UE no diferencia entre pérdida y desperdicio**, por lo que el objetivo primero de reducir al 50% el despilfarro de alimentos per cápita en ámbitos de venta al minorista y del consumo es incluso más ambicioso que en su planteamiento inicial, ya que incluye también las pérdidas⁸⁵. Vemos aquí uno de los primeros efectos de esta dicotomía entre definiciones, a falta de mayor matización del concepto por la UE.

Como otro aspecto positivo con respecto a la situación de 2016, la consideración número 31 también incluye una serie de puntos de referencia a alcanzar por los Estados miembros antes del objetivo de 2030, concretamente:

“(…) los Estados miembros deben aspirar a alcanzar un objetivo indicativo de reducción de los residuos alimentarios a escala de la Unión del 30 % para 2025 y del 50 % para 2030.”

⁸⁵ Englobados ambos en el concepto “residuo de alimentos”

Este objetivo de alcanzar una reducción del 30% para antes de 2025 es precisamente uno de los motivos por los que Tribunal de Cuentas apuntaba en 2016 sobre la pérdida de ambición en los objetivos adoptados por la UE, ya que este era uno de los objetivos planteados por la propuesta inicial para la revisión de la Directiva de residuos en 2014, que fue retirada para aprobar el Plan de Acción para Economía Circular, supuestamente más ambicioso, que no incluyó dicho punto intermedio⁸⁶.

La recuperación de ese objetivo intermedio es una incorporación positiva ya que permitirá un mejor diagnóstico de la situación y un mayor margen de maniobra antes del objetivo final de 2030.

Aunque, si bien es cierto que la inclusión de estos objetivos es un paso adelante, no viene ausente de limitaciones. La más evidente es que, a diferencia de lo que sucede con los objetivos para otros tipos de residuos regulados en la Directiva, el establecido para los alimentos **no es legalmente vinculante**, más allá de lo referente al reciclado o deposición en vertederos⁸⁷.

Esto repercute en que, si bien se requiere a los Estados miembros adoptar planes nacionales en 24 meses (2020) para conseguir esta meta, no están sometidos a ninguna medida de penalización o supervisión en caso de no hacerlo.

Además de esto, el alcance de la reducción de desperdicio al 50% no abarca toda la cadena de alimentos, sino que se refiere únicamente a la fase minorista y de consumo, limitándose a decir vagamente que en las fases anteriores únicamente se “reducirá” sin establecer cantidad concreta. Esto, sumado a la ausencia de vinculación legal antes dicha, puede llevar a que los Estados miembros menos

⁸⁶ Wunder, S. et al (2018) REFRESH group: *Food waste prevention and valorisation: relevant EU policy areas*. D3.3 Review of EU policy areas with relevant impact on food waste prevention and valorisation. Páginas 32-34.

Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Página 19.

⁸⁷ Scharff, C. (2018). CEC4EUROPE. *The EU circular economy package and the circular economy coalition for Europe*. Página 13.

ambiciosos no opten por reducirlo a la mitad en fases tan importantes como la producción⁸⁸.

Una solución para prevenir esta situación sería el establecimiento de objetivos concretos para cada una de las etapas de la cadena, con porcentajes diferentes de reducción en cada una de ellas. Esto permitiría no englobar todas las etapas dentro de la reducción al 50% del ODS, que podría ser excesivamente ambicioso, pero posibilitaría tener un punto de referencia exacto para todas las fases y abordar la cadena de forma integral.

La redefinición de los objetivos es contemplada por la propia Directiva de Residuos para 2023⁸⁹ una vez la metodología haya evolucionado en la UE, por lo que podría ser factible añadirle obligatoriedad legal a los objetivos y establecer metas específicas para otras fases de la cadena.

III. La Jerarquía

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas⁹⁰

“La Directiva marco de la UE sobre residuos define la jerarquía de residuos de la UE. Esta jerarquía puede aplicarse al despilfarro de alimentos, pero debería modificarse ligeramente para tener en consideración las particularidades de los alimentos. Varios Estados miembros han adaptado la jerarquía (...)”

“Tanto el art. 4 de la Directiva marco de la UE sobre residuos como la propuesta de Directiva correspondiente a 2015 que modifica varias directivas sobre residuos especifican la jerarquía de residuos de aplicación en la UE, aunque no detallan de qué forma debería aplicarse este orden de prioridades al caso específico de los alimentos (...)”

⁸⁸ SUSTAIN the Alliance for better food and farming

https://www.sustainweb.org/news/mar18_eu_food_waste/

⁸⁹ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Artículo 9.6

⁹⁰ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario. Informe Especial 34/2016. Punto 5 y 71.

La revisión de la Directiva de Residuos refuerza y tiene muy presente la necesidad de respetar y priorizar las medidas establecidas en la llamada “jerarquía de residuos” establecida en el artículo 4 de la Directiva 2008/98/EC, que establece la siguiente preferencia en las políticas de tratamiento de residuos: a) Prevención b) Preparación para la reutilización c) Reciclado d) Recuperación y e) Eliminación.



La última modificación de la Directiva hace múltiples referencias a la priorización de esta jerarquía, fijando la obligatoriedad de los Estados miembros de establecer instrumentos económicos y otras medidas para incentivar los escalafones superiores de la pirámide, y desincentivar los inferiores⁹¹. Incluso dispone de una serie de ejemplos de medidas e instrumentos para realizarlo en su anexo IV bis.

Sin embargo, pese al interés remarcable en el texto por incentivar la jerarquía, no se ha aprovechado la ocasión para tener en cuenta las singularidades que presenta el residuo de alimentos y no hay consideración separada para los alimentos en esta clasificación.

Así, los alimentos siguen sometiéndose a la jerarquía general, pese a que diversos agentes hayan apuntado sobre la necesidad de una jerarquía diferente, o por lo menos matizada, para los alimentos. Varios de estos agendes, como WRAP⁹² o

⁹¹ Así lo dispone en la modificación del artículo 4.3. Aunque no es la única disposición donde se hace referencia de la cadena, encontramos más disposiciones de la misma naturaleza, como: Consideración 15; 20; 41; 42; 56; 57; modificación de artículos: 8.b apartado segundo; 8 bis. b.

⁹² Waste & Resources Action Programme. Organización benéfica medioambiental de Reino Unido que trabaja con empresas, consumidores y comunidades para lograr el objetivo de Economía Sostenible. Con un gran papel en lo que refiere a investigar, concienciar y actuar contra el despilfarro. Vid supra Capítulo I.

ZeroWasteEurope⁹³ han diseñado sus propias jerarquías específicas de alimentos, y algunos países, como Francia⁹⁴, la han incorporado a sus leyes.

Vemos en la **Imagen VII**, a modo de ejemplo, la jerarquía específica recomendada por el Tribunal de Cuentas en su informe:

Imagen VII: Jerarquía de residuos aplicada al despilfarro de alimentos⁹⁵.



Cabe señalar que, si bien puede considerarse una carencia la no inclusión de jerarquía específica para el despilfarro de alimentos, la modificación de la Directiva de Residuos sí hace algunas menciones a la priorización de la donación de alimentos en la gestión del despilfarro. Concretamente, en el artículo 9.1.h) de la misma se dispone:

“Los Estados miembros: 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”

⁹³ Fundación holandesa formalmente registrada en 2013 dirigida al consumo sostenible, estilos de vida eficientes y fomento de las comunidades/agentes Europeos para rediseñar sus relaciones con los recursos. Referencia concreta en el texto ZEROWASTEEUROPE (2019). *Food Systems: a recipe for food waste prevention*. Policy briefing January 2019. Página 3 figura 2.

⁹⁴ González-Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?* ResearchGate. página 4.

⁹⁵ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Ilustración 1.

Si bien no aborda completamente la cuestión, esta disposición establece una clara preferencia por la donación con respecto de otros supuestos como la alimentación animal o la transformación no alimentaria. Además, también hace referencia en su Anexo IV bis sobre los incentivos fiscales a la donación de alimentos como instrumento económico deseable para aplicar la jerarquía. Sin embargo, estas disposiciones aisladas no parecen suficientes para esclarecer la situación de los alimentos, una jerarquía separada y diferenciada habría sido más clara y recomendable.

IV. Consideraciones finales sobre las Medidas fundamentales en 2019.

El establecimiento de una definición propia y específica supone un avance con respecto a la situación de 2016, siendo un paso básico para poder comenzar a tratar la problemática efectivamente. La definición es, sin embargo, muy amplia y no es creada “*ex novo*” para el despilfarro, sino que se compone de otras definiciones existentes en otros textos legales. Tampoco diferencia entre despilfarro y pérdida de alimentos, lo cual complica la interpretación y armonización con otras definiciones que sí hacen referencia a estas categorías. Afecta a su vez a la interpretación del contenido del ODS 12.3.

Se han establecido objetivos ambiciosos sintonizados con los ODS para el despilfarro en la última modificación de la directiva de residuos, sin embargo, estos objetivos no son legalmente vinculantes y son indeterminados en las primeras etapas de la cadena.

Se han reforzado los criterios de prioridad de la jerarquía de residuos de la Directiva, no obstante, no se ha establecido una jerarquía específica para los alimentos, aunque hay menciones específicas para la preferencia de la donación a alimentación humana.

3.3. 2 Desarrollo de metodología e indicadores para medir el despilfarro.

Objetivo establecido en el Plan de Acción para la Economía Circular de 2015:

Desarrollo de metodología e indicadores comunes para medir los residuos alimentarios. [Fecha establecida: 2016].

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas⁹⁶

“Se han aplazado las obligaciones de los Estados miembros de informar sobre el despilfarro de alimentos, se ha retrasado varias veces la fecha límite de adopción de un acto ejecutivo de la Comisión que estableciera un método común para medir dicho despilfarro”

“La Comisión debería elaborar ya un plan de acción para los próximos años que aborde los distintos ámbitos políticos, que debería incluir la adopción de una descripción común de lo que constituye el despilfarro de alimentos a lo largo de toda la cadena de alimentos y un método para medir el impacto de la estrategia.”

La medición del despilfarro de alimentos constituye uno de los principales retos a la hora de abordar la problemática, ya que la metodología no se encuentra actualmente armonizada, lo cual lleva a diferencias en los resultados de los estudios, que dificulta la comparación de datos y genera deficiencias en la implantación de políticas.

Siendo esto así, muchos son los agentes, organizaciones e instituciones los que han alertado sobre la necesidad de establecer un sistema de medición homogéneo para hacer frente al problema y obtener datos más sólidos de la cadena de alimentos, tanto a escala mundial como dentro de la UE⁹⁷.

⁹⁶ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Punto 28 y recomendación 1.

⁹⁷European Committee of the Regions (2017). *Opinion of the European Committee of the Regions- Food Waste*. (2017/C 017/06). Proposal 13; European Parliament (2017) European Parliament resolution of 16 May 2017 on initiative on resource efficiency: *reducing food waste, improving food safety* (2016/2223(INI)) punto Z;

Dentro de los agentes que recomiendan el establecimiento de una metodología común, cabe destacar el informe de 2018 publicado por CHAMPIONS 12.3⁹⁸ en el que se realiza un análisis anual pormenorizado del avance mundial al ODS 12.3. En este último informe, se resalta la insatisfactoria situación global en la que se encuentra la medición del despilfarro por parte de los gobiernos⁹⁹, ya que únicamente países que representan un 10 % de la población mundial han adoptado ya políticas de medición (Entre ellos: Dinamarca, México, Reino Unido, Japón, etc.)¹⁰⁰.

El mismo informe resalta en sus conclusiones anuales, de forma muy directa, que sin un sistema adecuado de medición será imposible determinar qué acciones/políticas son más eficientes y deben de ser continuadas para solucionar el problema. Siendo este un punto crítico que requiere acción inmediata, puesto que sin medición no es posible un abordaje estratégico del problema¹⁰¹.

En este sentido, la Unión Europea ha adoptado ciertas medidas político-legislativas para abordar la problemática desde 2016, especialmente los últimos dos años. Concretamente en enero de 2018 la Comisión Europea publicó una comunicación¹⁰² por medio de la cual se establecía un marco de monitorización para la economía circular.

Dentro de este marco de medición se encuentran recogidos diversos ámbitos relacionados con la economía circular, concretamente: Producción y consumo; Gestión de residuos; Materia bruta secundaria y Competitividad e innovación.

⁹⁸ CHAMPIOS 12.3 se trata de una coalición de ejecutivos de gobiernos, empresas, organizaciones internacionales, institutos de análisis y sociedad civil dedicado a inspirar ambición, movilizar acciones y acelerar el proceso hacia la consecución del ODS 12.3. Para más amplia información <https://champions123.org/about/>

⁹⁹ Si bien ha habido grandes progresos internacionales en la creación de nuevos sistemas de medición, como el “Food Loss Index”, el protocolo “Food Waste Index” o el Atlas online de despilfarro de alimentos.

¹⁰⁰ CHAMPIONS 12.3, (2018). “*SDG target 12.3 on Food Loss and Waste: 2018 Progress report*”. An annual update on behalf of Champions 12.3. página 20.

¹⁰¹ *Ibíd*em página 1 y 22.

¹⁰² European Commission (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *On a monitoring framework for the circular economy*. COM (2018) 29 final.

Dentro de la primera categoría, encontramos recogido el despilfarro de alimentos¹⁰³ como indicativo específico.

Los resultados de esta monitorización son publicados por Eurostat en un apartado específico para este marco de medición de la economía circular¹⁰⁴. Sin embargo, como podemos ver en la **Imagen VIII** el estado actual en la medición del despilfarro está todavía en estado precario, lo que parece indicar dificultades todavía existentes para su medición. Tampoco nos permite desglosar los datos específicos del despilfarro por Estados miembros, como sí es posible en otros indicadores más evolucionados y que contienen información mucho más precisa.

Imagen VIII marco de monitorización de la Economía Circular



Indicator	Value	Trend
① EU self-sufficiency for raw materials (percentage)	36.4 [2016]	N/A
① Green public procurement	N/A	N/A
Waste generation		
① Generation of municipal waste per capita (Kg per capita)	486 [2017]	
① Generation of waste excluding major mineral wastes per GDP unit (Kg per thousand euro, chain linked volumes (2010))	65 [2016]	
① Generation of waste excluding major mineral wastes per domestic material consumption (percentage)	13.5 [2016]	
① Food waste (million tonne)	80 [2016]	

Además de este sistema de monitorización para la economía circular, poco desarrollado en el aspecto del despilfarro (hasta la adopción de una metodología eficaz), también se han establecido novedades en la medición del desperdicio de alimentos por medio de la Directiva 2018/851 de 30 de mayo de 2018, por la que se modificó la Directiva 2008/98/EC sobre residuos, a la que nos hemos ido refiriendo simplemente como “Directiva de residuos”.

¹⁰³ Ibídem, página 4.

¹⁰⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

El texto actualizado establece en su artículo 9.8 lo siguiente:

“A más tardar el 31 de marzo de 2019, la Comisión adoptará, sobre la base de los resultados de la labor realizada por la Plataforma de la UE sobre pérdidas y residuos alimentarios, **un acto delegado** de conformidad con el artículo 38 bis a fin de **completar la presente Directiva mediante el establecimiento de una metodología común** y unos requisitos mínimos de calidad para una medición uniforme de los niveles de residuos alimentarios.”

A lo que el artículo 9.5 añade

“Los Estados miembros supervisarán y evaluarán la aplicación de sus medidas de prevención de residuos alimentarios mediante mediciones de los niveles de tales residuos sobre la base de la metodología establecida en el acto delegado a que se refiere el apartado 8, **a partir del primer año natural después de la adopción** de dicho acto delegado.”

Como podemos apreciar, según lo establecido en la Directiva de Residuos de 2018, la Comisión debe adoptar un acto delegado este año para el establecimiento de una metodología común en la UE en materia de residuos alimentarios. Una vez aprobada la metodología, los Estados miembros deberán medir los niveles del despilfarro a partir de 2020 y comunicarlo con periodicidad anual desde entonces¹⁰⁵.

Este referido acto delegado para el establecimiento de una metodología común ha sido adoptado, muy recientemente, por la Comisión. En el siguiente apartado haremos una breve mención al estado actual de su trámite, a su contenido y a las diferentes opiniones que han surgido en torno a éste durante su consulta pública y elaboración.

I. El acto delegado para el establecimiento de una metodología común

La aprobación de nueva normativa europea requiere en ocasiones actualizarse para reflejar los desarrollos sucedidos en un sector particular o para asegurarse su

¹⁰⁵ Esta periodicidad anual viene referida al final de la consideración 31 de la DIRECTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos

adecuada implementación. Para ello, el Parlamento y el Consejo pueden autorizar a la Comisión adoptar estos referidos actos delegados.

La adopción de dichos actos por la Comisión está sometida a estrictos límites¹⁰⁶, y requiere ser realizada bajo la base de un acto legislativo habilitante y concreto¹⁰⁷. Para su creación, la Comisión debe adoptarlos y prepararlos después consultar a un “grupo de expertos”¹⁰⁸ y, como parte del principio de *legislar mejor*, someter el borrador a consulta pública durante cuatro semanas. Hecha esta consulta, una vez adoptado por la Comisión, el Parlamento y Consejo tienen dos meses para formular objeciones, de no hacerlo, el acto delegado entrará en vigor¹⁰⁹.

En lo que se refiere al estado de trámite del acto delegado para la metodología común, actualmente ha terminado el paso de consulta pública, que finalizó el 4 de abril de 2019 con 34 comentarios de agentes de diversa naturaleza. A día de hoy ya se ha adoptado por la Comisión el acto delegado resultante de este proceso¹¹⁰. El acto delegado se encuentra así a la espera de las observaciones del Parlamento y Consejo por lo que, predeciblemente, entrará en vigor antes de finalizar el año, como se preveía.

Cabe a su vez apuntar que, antes de la votación pública de este borrador, se realizó un procedimiento previo de consulta al grupo de expertos referido anteriormente (con 5 reuniones totales), además de un proceso de intercambio de opiniones y propuestas en el subgrupo específico para la medida del despilfarro dentro de la

¹⁰⁶ Concretamente: 1) El acto delegado no puede cambiar elementos esenciales de la normativa; 2) El acto legislativo habilitante debe definir los objetivos, contenido, alcance y duración de la delegación; 3) El Parlamento o Consejo pueden revocar la delegación o expresar objeciones al acto delegado.

¹⁰⁷ En este caso: artículo 38.bis [Ejercicio de la delegación] de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Donde se exponen los detalles en el ejercicio de dicha delegación.

¹⁰⁸ Compuesto por representantes de cada Estado de la UE, reunidos regular u ocasionalmente.

¹⁰⁹ Para ampliar la información sobre actos delegados y de implementación: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en#implementing-acts

¹¹⁰ Tenemos acceso al procedimiento, aportaciones y textos en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-705329_en

Plataforma UE sobre pérdidas y desperdicio alimentario (3 reuniones de 2016-2018) a la que nos referiremos más adelante¹¹¹.

En lo que se refiere a su contenido¹¹², además de la pertinente exposición de motivos y consideraciones, el cuerpo del texto se compone de cinco artículos complementados por cuatro anexos¹¹³. Dentro del articulado, se hace así referencia a los siguientes aspectos:

1. *Ámbito de aplicación de la medición de los residuos alimentarios.*

Divide la medición en las cinco fases de la cadena alimentaria, donde se desglosarán los datos obtenidos. Se establecen los alimentos incluidos y excluidos de la medición, especificados en los anexos.

2. *Metodología para la medición de los residuos alimentarios*

Dispone la medición anual por parte de los estados. Los anexos 3 y 4 establecen metodologías diferentes, siendo la del Anexo 3 más exhaustiva y solo requerida una vez cada cuatro años.

3. *Medición voluntaria*

Se establecen cinco supuestos que, pese a no comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 1 (debido a la difícil medición, en muchos casos), pueden ser medidos voluntariamente por los Estados miembros

4. *Requisitos mínimos de calidad*

Según este artículo, los Estados miembros tienen el deber de adoptar medidas para garantizar la fiabilidad de las mediciones y de facilitar a la Comisión información de los métodos empleados.

5. *Entrada en vigor*

Veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la UE.

¹¹¹ Se trata, brevemente, de una Plataforma de partes interesadas en el despilfarro que engloba agentes de diversa naturaleza (tanto pública como privada) y se encuentra dividida en diversos sub-grupos especializados según la materia. Entre los que encontramos uno específico para la medida del despilfarro, iniciado en marzo de 2017.

¹¹² Para su consulta: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-705329_en

¹¹³ European Commission (2019). Commission Delegated Decision (EU).../...of 3.5.2019. Supplementing Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council *as regards a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of levels of food waste*. C (2019) 3211 final. Más sus Anexos.

Dentro de las propuestas recogidas en la fase de consulta pública, destaca la discrepancia expuesta por SAFE¹¹⁴, cuya postura fue apoyada y compartida por diversas ONG's y Agencias medioambientales¹¹⁵, en la que se critica la no inclusión de los residuos alimentarios sucedidos en la cosecha por parte de la metodología desarrollada.

Dicha exclusión se realiza en tanto que, según lo establecido por el Reglamento 178/2002 sobre la legislación alimentaria general, se excluye de la definición de alimentos las plantas presentes antes de la cosecha¹¹⁶, y así aparece reflejado en la consideración tercera de la decisión delegada. Esto significa que, aquellas cosechas de alimentos perfectamente consumibles pero que no son cosechadas por diversos motivos (por ejemplo, fluctuación de precios en el mercado) no computarán en la medición conforme a esta metodología.

Ante este vacío, se ha señalado la gran importancia que tiene la fase de producción en el despilfarro de alimentos en la UE¹¹⁷, y cómo las más extendidas definiciones de despilfarro/perdida de alimentos incluyen este supuesto en sus concepciones. En caso de no poder recogerse en su ámbito de aplicación, se pidió secundariamente su inclusión entre los supuestos del artículo 3, por el que los Estados miembros pueden medir voluntariamente determinados aspectos del residuo¹¹⁸.

Sin embargo, pese a que en el acto delegado posterior a la consulta pública se haga mención específica a esta reclamación, no se ha incluido modificación alguna en el texto en referencia a la temática, alegando que los Estados miembros no se

¹¹⁴ Safe Food Advocacy Europe (Striving for safer food for european consumers) Es una organización independiente sin ánimo de lucro establecida en Bélgica dirigida a asegurar que la salud y preocupaciones de los consumidores se encuentran presentes en el punto de mira de la legislación alimentaria de la UE.

¹¹⁵ Hasta 22 fueron las ONGs/Agencias las que compartieron está crítica a la propuesta de medida en un escrito dirigido al Comisario Vytenis Andriukaitis.

¹¹⁶ REGLAMENTO (CE) No 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 28 de enero de 2002 por el que *se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*. Artículo 2 c).

¹¹⁷ En torno al 11% según referíamos al principio de este capítulo.

¹¹⁸ SAFE (Safe Food Advocacy Europe) (2019) FEEDBACK: EU FOOD WASTE MEASUREMENT METHODOLOGY-CONSULTARION RESPONSE.

encuentran todavía capacitados para realizar esta medición¹¹⁹. No es una respuesta muy convincente en tanto que se trata de una medida voluntaria y no presentarla no comportaría ninguna consecuencia negativa a ningún estado.

De forma similar, durante la tercera reunión del subgrupo encomendado a estudiar la metodología del despilfarro en la Plataforma UE sobre pérdidas y desperdicio alimentario, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) inquirió sobre la posibilidad de incluir en la categoría de medidas voluntarias las “pérdidas alimentarias”, para que aquellos países que las diferenciaron pudieran reportarlas libremente¹²⁰.

Sin embargo, la Comisión también descartó dicha opción en tanto que estas “pérdidas alimentarias” no se encuentran definidas por la legislación europea y por tanto no pueden ser incluidas. Otro ejemplo de las limitaciones actuales que comporta la definición adoptada por la UE.

II. Consideraciones finales sobre desarrollo de metodología e indicadores para medir el despilfarro.

La metodología común para la medición del despilfarro en la UE entrará en vigor, predeciblemente, a finales de 2019. Debiendo informar los Estados miembros anualmente de sus mediciones a partir de 2020. La demora en su desarrollo ha afectado a la monitorización la Economía Circular y del ODS 12.3 en la UE, así como al diseño de medidas y acciones eficientes para hacer frente al despilfarro.

La metodología presenta discrepancias en su ámbito de aplicación, que no comprende las cosechas no recogidas. Dichas discrepancias no se han reflejado en el texto después de la consulta pública. La definición Europea actual del despilfarro afecta también al ámbito de aplicación de la metodología, que no permite reflejar en la medida las pérdidas de alimentos.

¹¹⁹ De hecho, no se aprecia ni un solo cambio en el articulado del texto después de someterse a consulta pública.

¹²⁰ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on food waste measurement, DG Health and food waste (SANTE). 3 meeting summary report: Brussels, 36 Rue Froissart (Albert Borschette building), Room AB-3A 28 February 2018 – From 10:00 to 16:00. Punto 4.

3.3. 3 Plataforma de partes interesadas en el despilfarro.

Objetivo establecido en el Plan de Acción para la Economía Circular en 2015:

Creación de Plataforma de partes interesadas para examinar la manera de lograr los ODS sobre residuos alimentarios, compartir mejores prácticas y evaluar progreso.

[Fecha establecida: 2016]

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas¹²¹

“ Las medidas de la Comisión a nivel técnico se han limitado a la constitución de grupos de trabajo y de expertos que tienen por misión consultar a las partes interesadas y asistir a la Comisión y a los Estados miembros en su tarea de encontrar formas de prevenir y reducir el despilfarro de alimentos ”

“En 2014 la Comisión estableció un grupo de expertos (...) en el que participaban representantes de los Estados miembros y de los departamentos competentes de la CE. Hasta la fecha el grupo se ha reunido dos veces ”

“En abril de 2016 la CE publicó una convocatoria de propuestas para participar en la nueva plataforma creada con objeto de abordar las cuestiones del despilfarro ”

“Las reuniones de los grupos de trabajo y expertos no tuvieron lugar con la frecuencia suficiente para impulsar un cambio real ”

El mismo año en que el informe fue realizado se creó y puso en marcha la llamada “Plataforma UE sobre pérdidas y desperdicio alimentario” [EU Platform on Food Losses and Food Waste] (Plataforma, en adelante), que estaba en proceso de formación cuando se realizó el informe del Tribunal de Cuentas¹²². Esta Plataforma

¹²¹ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Puntos 30, 31 y 32.

¹²² Concretamente, su primera reunión data el 29 de noviembre de 2016. European Commission, Health and food safety directorate-general (2016). *EU platform on food losses & food waste*, DG

agrupa en su seno entidades públicas (Estados miembros de la UE/Miembros de la AELC –en calidad de observadores-, Instituciones Europeas y Organizaciones Internacionales); Agentes privados de la cadena de alimentos (Incluyendo ONGs) y Entidades públicas invitadas¹²³.

Esta plataforma fue así diseñada para dar soporte a la Comisión, Estados miembros y otros actores de la cadena para la consecución del ODS 12.3. Participa así en la tarea de definir las medidas necesarias para la prevención del desperdicio de alimentos, se establece como un foro para compartir buenas prácticas en la materia, asesora sobre cómo aplicar coherentemente la legislación europea y realiza evaluaciones del progreso logrado a lo largo del tiempo. La plataforma se funda así en el progreso realizado anteriormente por los otros grupos de trabajo la precedieron.

Para el desarrollo de sus funciones, además de las reuniones plenarias sucedidas desde noviembre de 2016, la Plataforma ha ido creando subgrupos específicos para materias señaladas como prioritarias en el Plan de acción de 2015.

Estos subgrupos se han ido creando progresivamente con el desarrollo de las medidas del plan, siendo los primeros los dedicados a la medida del desperdicio y a la donación en marzo de 2017¹²⁴.

Health and food Safety (SANTE). 1 Meeting summary report: Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 51 29 November 2016 – From 9:30 to 18:00.

¹²³ Dentro de las entidades públicas, la comisión ha invitado a unirse a los Estados miembros, El comité de las Regiones Europeo, El comité europeo de lo Económico y Social, La organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), La organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). Los Estados miembro del EFTA están a su vez invitados, pero en calidad de observadores.

En lo que se refiere a las organizaciones del sector privado, el listado lo componen 37 entidades elegidas por medio de un proceso abierto de selección que finalizó el 27 de Mayo de 2016. Entre ellas podemos destacar: SLOWFOOD, WRAP, FEEDBACK GLOBAL, COGECA, EUCOFEL, OSTFOLD RESEARCH...Presenta así gran diversidad en su composición, que contiene asociaciones profesionales, ONGs, Asociaciones de comercio, Academia, etcétera.

Para consulta del listado: https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en (Platform members).

¹²⁴ European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities on measurements of food waste.

Posteriormente, se diseñó el subgrupo para las actividades de acción e implementación, con su primera reunión en Octubre de 2017¹²⁵, el cual se dedica mayormente a la difusión de buenas prácticas, análisis de la información y creación de un marco común para compartir iniciativas entre sus agentes¹²⁶. Por último, se estableció el último subgrupo para la investigación de los indicadores de las fechas de consumo en Abril de 2018¹²⁷

Estos subgrupos generarán un soporte especializado a la Plataforma hasta la finalización de su periodo de actividad estipulado¹²⁸, con la expectación de reunirse dos veces cada año según se establece en sus mandatos¹²⁹. Las reuniones plenarias de la Plataforma también se han dispuesto bianuales.

Si acudimos al registro cronológico de sus reuniones¹³⁰, vemos que (sin tener en cuenta el propio año de creación), las reuniones bianuales han sido conseguidas hasta hoy por la plataforma y los subgrupos, salvo una única reunión realizada por el subcomité de medida el año 2018.

European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities to facilitate food donation.

¹²⁵ European Commission, Health and food safety directorate-general (2017). EU platform on food losses & food waste: sub-group on action and implementation, DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting summary report: Brussels, 36 Rue Froissart (Albert Borschette building), Room 2D 25 October 2017 – From 10:00 to 13:00

¹²⁶ European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities on “action and implementation”

¹²⁷ European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities in relation to date marking and food waste prevention.

¹²⁸ A finales de 2019, si bien el de medición y donación tienen la posibilidad de prórroga según desarrollan sus objetivos.

¹²⁹ Básicamente todos los mandatos lo establecen en su punto 5 (Overall timeline and working procedures). Salvo en el caso del sub-grupo de acción e implementación, que puntualiza una única reunión para 2018 (año de su creación).

¹³⁰ https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en (MEETINGS) para cada uno de los sub-grupos se recoge también de forma clara e intuitiva las fechas y el contenido de las reuniones.

Si nos detenemos a analizar el contenido de la última reunión realizada por la Plataforma en sesión plenaria el 6 de Diciembre de 2018, vemos que se está realizando un seguimiento de las acciones del Plan de Acción para la Economía Circular, así como presentaciones relativas a la medida del despilfarro a nivel mundial, trabajos realizados en el subgrupo de donación para la elaboración de nuevos textos – a los que nos referiremos en el apartado de donación – y presentación de otras buenas prácticas y proyectos por parte de diversas entidades¹³¹.

Asistida por estos subgrupos y bajo la dirección de la Comisión Europea, la Plataforma puede realizar consideraciones en políticas relevantes que influyen al despilfarro de alimentos, contribuyendo también a la coordinación de agentes de la cadena por medio de comunicaciones, guías y otras iniciativas.

Debe matizarse, sin embargo, que la labor de la Plataforma debe entenderse sin prejuicio del rol de los Comités correspondientes en la materia y otros grupos de expertos convenientes para la preparación de actos delegados, acorde con el principio de “legislar mejor”. La naturaleza jurídica de la Plataforma es así la de *Grupo Experto de la Comisión* y está registrada a tal efecto¹³².

Como podemos ver, el diseño de la Plataforma ha apostado por un sistema especializado en subgrupos, la inclusión de agentes de muy diferente naturaleza dentro de su composición y una adopción de reuniones regulares y transparentes.

Podemos adelantarnos a concluir que la Plataforma parece haber cumplido los objetivos por los que fue creada, y gracias a su actividad se han ido presentando directrices para facilitar la donación de alimentos, desarrollo de una metodología de medición y mejoras en las prácticas de indicación de la fecha de caducidad y consumo preferente, que veremos más adelante.

¹³¹ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 5 Meeting Summary report: Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 52 6 December 2018 – From 9:30 to 18:00

¹³² European Commission (2016). Directorate-General for Health and food safety. EU Platform on Food Losses and Food Waste. Terms of Reference (ToR). Punto 3 (structure and membership)

I. Consideraciones finales sobre la Plataforma de partes interesadas 2019.

Desde su creación en 2016, la Plataforma UE sobre pérdidas y desperdicio alimentario ha demostrado ser un instrumento activo y útil para examinar la manera de lograr los ODS sobre residuos alimentarios, compartir mejores prácticas y evaluar progreso.

La Plataforma ha apostado por concretar su estructura en diferentes subgrupos especializados en las cuatro medidas del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015, que ha mejorado el grado de determinación de las reuniones.

La Plataforma se ha reunido con suficiente regularidad para tratar con suficiente profundidad las temáticas encomendadas, lo cual se ha traducido en avances en las materias.

La composición de la Plataforma comprende diversos agentes de la cadena, de muy diferente naturaleza, lo que permite una comprensión más completa de la problemática y la discusión de medidas más versátiles.

3.3. 4 La Donación en la UE

Objetivo establecido en el Plan de Acción para la Economía Circular en 2015:

Aclarar la legislación pertinente de la UE en materia de residuos, alimentos y piensos, a fin de facilitar la donación de alimentos y la utilización de restos de alimentos y piensos [Fecha establecida: 2016]

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas¹³³

“Por lo que respecta a la donación de alimentos, actualmente hay obstáculos, como la interpretación divergente de disposiciones legales, que se podrían abordar para facilitar la donación de alimentos que de otra forma se despilfarrarían”

“En mayo de 2014, la DG de salud y Consumidores manifestó que trabajaría para desarrollar directrices de la UE con miras a facilitar las donaciones. A fecha de junio de 2016 todavía no se había publicado ninguna directriz”

“la Comisión debería clarificar convenientemente la interpretación de disposiciones legales que pueden desincentivar la donación, impulsar un uso más exhaustivo de las posibilidades de donación existentes y estudiar la manera de facilitar la donación en otros ámbitos políticos”

Otro de los objetivos de interés para la Unión en la reducción del despilfarro ha sido el fomento de la donación de excedentes alimentarios a lo largo de la cadena. La donación es un objetivo prioritario ya que, en caso de no poder evitar la generación de excedentes de alimentos en la cadena por medio de la prevención, la redistribución permite mantener el valor de los alimentos destinándolos a su objetivo originario: el consumo humano.

Actualmente no disponemos en la UE con una normativa específica sobre la donación de alimentos y, por ello, su regulación se encuentra repartida en diversos

¹³³ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Punto 3. Recuadro 4 de la página 26 y recomendación 3.

textos normativos que abordan diferentes temáticas. Como podemos ver en las observaciones del Tribunal de Cuentas, algunos de estos textos no presentaban la claridad deseable en 2016, lo que llevaba a divergencias interpretativas y situaciones desiguales entre los Estados miembros en torno a la donación.

Dentro del marco normativo europeo, la falta de claridad en las siguientes normativas puede conllevar a la obstaculización de la donación¹³⁴:

- Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fían procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (Sobre la legislación alimentaria general)
- El paquete de Higiene Alimentaria, compuesto por: Reglamento (CE) Nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios. Y el Reglamento (CE) Nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal
- Reglamento (UE) No 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (...) ¹³⁵.
- Directiva 2006/112/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

¹³⁴ No es la única normativa que puede afectar a la donación de alimentos, por supuesto. Los instrumentos y políticas comprendidos dentro la Política Agrícola Común (PAC), la Política Pesquera Común (PPC) o el Fondo Europeo de Ayuda a los Desfavorecidos, por ejemplo, también afectan indudablemente a la donación de alimentos en las primeras etapas de la cadena. Sin embargo, aquí trataremos exclusivamente aquellas normas cuya **falta de claridad y divergencia interpretativa** pueden llevar a obstaculizar la donación.

¹³⁵ (...) y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1924/2006 y (CE) no 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) no 608/2004 de la Comisión

A diferencia de la situación en 2016, actualmente contamos con guías para la donación desarrolladas por la Comisión Europea¹³⁶, las cuales fueron publicadas en octubre de 2017. Mediante estas, se busca clarificar la legislación ya existente en la UE y promover una interpretación común por parte de las autoridades reguladoras, además de facilitar que los proveedores/destinatarios de excedentes cumplan con los requisitos del marco normativo Europeo¹³⁷.

Cabe decir que estas guías se centran en cuestiones que deben de ser abordadas a escala Europea, no tratan de duplicar las de los Estados miembros, recomendando a éstos que desarrollen normas/directrices a nivel nacional sobre la donación de alimentos, tomando la guía como punto de referencia.

A continuación veremos más detenidamente las aclaraciones legislativas hechas por la Guía de donaciones y la situación actual de dicha normativa.

I. Ámbito de aplicación del Reglamento no 178/2002

La primera de las cuestiones esclarecidas por parte de la guía es el ámbito de aplicación del Reglamento 178/2002 Sobre la legislación alimentaria general. Los sujetos sometidos al Reglamento son responsables de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa alimentaria general en relación a su actividad, y responden de la inobservancia de dichas obligaciones. Entre estas obligaciones encontramos aspectos como los criterios de higiene, la información suministrada al consumidor o la trazabilidad de los alimentos.

En relación a este aspecto, la guía establece claramente la aplicación de la normativa alimentaria a los bancos de alimentos y organizaciones benéficas, diciendo así:

“La redistribución de los excedentes alimentarios depende de la legislación alimentaria general. Las operaciones relacionadas con el suministro de alimentos, con o sin ánimo de lucro, se consideran claramente una comercialización de alimentos”

¹³⁶ En estrecha cooperación con la Plataforma Europea para la pérdida y Desperdicio del alimento

¹³⁷ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 5.

“Las organizaciones que reciban excedentes alimentarios, ya sean organizaciones de redistribución u organizaciones benéficas, deben considerarse como explotadores de empresas alimentarias en virtud de la legislación alimentaria general”¹³⁸

Así, conforme a esta interpretación, los bancos de alimentos/organizaciones benéficas son considerados dentro del artículo 3.3 del Reglamento 178/2002 sobre la legislación alimentaria general (es decir, como “explotadores de empresa alimentaria”), sometiéndose así a las obligaciones antes mencionadas –higiene, información y trazabilidad–, y a las repercusiones de su inobservancia. Deben contar además con un sistema de autocontrol al realizar sus funciones (APPCC)¹³⁹.

No obstante, la implementación de estas obligaciones no se aplica homogéneamente a todas las donaciones, al contrario, la normativa se presenta muy casuística según sea la naturaleza de la actividad realizada por la organización. Varía, por ejemplo, si se donan alimentos de origen animal, o según sea su modelo operativo de la entidad (dependiendo del receptor del alimento, siendo consumidor o empresa)¹⁴⁰.

En este contexto, las aclaraciones hechas por parte de la guía despejan muchas de las incertezas que la normativa genera en relación a la observancia de obligaciones por parte de diferentes agentes, siendo muy pertinentes en este ámbito tan casuístico.

Dentro del ámbito de la responsabilidad, aunque este sea un ámbito regulado expresamente por el Reglamento 178/2002 sobre la legislación alimentaria general¹⁴¹, y por tanto no se puedan establecer disposiciones estatales que eximan de tales responsabilidades, la legislación de los Estados miembros sí juega un gran papel en determinar los hechos y circunstancias ligados a esa responsabilidad. Por consiguiente, podemos encontrar disparidades entre los estados a la hora de regular

¹³⁸ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 11.

¹³⁹ Procedimientos basados en los principios de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico

¹⁴⁰ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 14-18.

¹⁴¹ Concretamente en su artículo 17.

esta responsabilidad, siendo algunas de ellas más recomendables para fomentar la donación de alimentos que otras¹⁴².

Así, algunas normativas como la italiana han optado por implementar las llamadas “leyes del buen samaritano” que consideran a los bancos de alimentos/organizaciones benéficas como consumidores finales y, por ello, libran de responsabilidad a los donantes con respecto a los beneficiarios finales en caso de eventuales incidencias. Esta modificación de la responsabilidad no exime de seguir cumpliendo la normativa europea relativa a higiene y seguridad alimentaria, para proteger siempre a los receptores de los alimentos¹⁴³.

Otros países como Francia han optado por otro tipo de iniciativas legislativas, estableciendo cambios en distintos puntos de su legislación alimentaria (y no mediante una ley monográfica y específica como en el caso de Italia) por los que se establecen sanciones para aquellos establecimientos que, teniendo dimensiones superiores al umbral establecido, no donen sus alimentos aptos para el consumo¹⁴⁴. La responsabilidad de los actores puede así ampliarse a otros supuestos no comprendidos por la normativa europea, con el fin de favorecer la donación.

La UE no ha presentado a día de hoy iniciativas para llevar el modelo de exoneración de responsabilidad a la práctica. La idea de una ley que exima en supuestos de donación (salvo para casos de pronunciada negligencia o intencionalidad) y mantenga las obligaciones relativas a higiene ya se ha aplicado en Estados Unidos a nivel Federal (la denominada “*Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*” de 1996). No obstante, no parece que de momento se vaya a tomar una iniciativa semejante en la UE, quedando en manos de los Estados miembros modular esta responsabilidad y generando situaciones desiguales en la práctica de la donación.

¹⁴² European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 19.

¹⁴³ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014.

¹⁴⁴ González-Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?* ResearchGate. Páginas 3-7.

II. Normativa de higiene

La guía ofrece también clarificaciones en el campo de la aplicación de la normativa de higiene para las donaciones de alimentos. Como ya comentábamos, las organizaciones benéficas y bancos de alimentos deben cumplir la normativa del llamado “paquete de higiene”¹⁴⁵ en su calidad de empresas explotadoras alimentarias con el fin de proteger a todos los consumidores,

Estas normas de higiene alimentaria son muy generales y ofrecen un amplio grado de flexibilidad a los Estados miembros, aunque establecen requisitos añadidos en caso de donar alimentos de origen animal. Sin embargo, esta normativa permite excepciones en su aplicación para casos de suministro “marginal, limitado y local”, así como para casos limitados al transporte y el almacenamiento, o para los productos compuestos. Los Estados miembros cuentan así, otra vez, con margen de interpretación a la hora establecer estos amplios conceptos de actividad “marginal, localizada y restringida”¹⁴⁶.

La normativa de higiene ofrece así un alto grado de flexibilidad sobre la interpretación de las normas por parte de los estados, lo cual puede llevar a una aplicación demasiado rígida de las mismas en algunos países, dificultando la donación¹⁴⁷.

En este contexto, las aclaraciones realizadas por la guía suponen un buen avance con respecto a la situación anterior, aunque la problemática sigue existiendo. De este modo, el texto hace referencia a ámbitos concretos de la donación y ofrece útiles explicaciones sobre la aplicación de la normativa. Es especialmente ilustrativo al respecto el “árbol de decisión” diseñado por la guía para esclarecer si se requiere aplicar o no los criterios de la normativa de alimentos de origen animal

¹⁴⁵ Compuesto por el Reglamento (CE) N° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios. Y el Reglamento (CE) N° 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

¹⁴⁶ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Páginas 21-24.

¹⁴⁷ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014.página 4.

en determinados supuestos¹⁴⁸. También se ha actualizado el registro de la UE referente a las guías y orientaciones sobre la normativa de higiene por parte de los Estados miembros¹⁴⁹, que supone una aportación añadida a la difusión de buenas prácticas en la Unión Europea, ámbito que en 2016 se encontraba menos desarrollado.

III. Información alimentaria facilitada al consumidor

En lo que se refiere a los requisitos de información, la guía explicita el carácter imperativo de garantizar a los beneficiarios finales de la redistribución¹⁵⁰ la información obligatoria presente en el Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor¹⁵¹. Del mismo modo, se realizan aclaraciones sobre el lugar de disposición de la información según el producto, los requisitos lingüísticos o las responsabilidades ligadas a los deberes de información en la donación.

También se hace mención específica a aspectos relacionados con la información de las fechas de caducidad y consumo preferente en la UE, aspecto que trataremos con más detalle en el subcapítulo siguiente. En cualquier caso, podemos adelantar brevemente que estas fechas son también obligatorias según el Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor¹⁵².

Sin embargo, el establecimiento de estas fechas depende del criterio de los fabricantes, no de indicaciones europeas¹⁵³. De esta manera, se han apreciado fechas muy diferentes para productos de la misma naturaleza entre los Estados miembros, e incluso dentro de un mismo estado¹⁵⁴. Esta práctica dispar entre los

¹⁴⁸ European Commission (2017). Commission Notice, EU guidelines on food donation. C (2017) 6872 final. ANEXO 2.

¹⁴⁹ https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/library_en apartado referente a “Guidelines for food donation”.

¹⁵⁰ En este caso, los receptores del alimento donado

¹⁵¹ Concretamente, en el artículo 9 apartado 1 de dicho reglamento.

¹⁵² Artículo 9 apartado 1 letra f) de dicho reglamento.

¹⁵³ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 31

¹⁵⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Punto 67, 68 y recuadro 8 (páginas 43 y 44).

fabricantes puede también afectar al desperdicio de alimentos perfectamente aptos para el consumo.

Del mismo modo, también se remarca que la normativa Europea permite la comercialización de los alimentos más allá de su fecha de consumo preferente. No obstante, una vez más, en diversos estados se limita e incluso se prohíbe dicha comercialización por garantías de higiene internas, aspecto que también contribuye al despilfarro de alimentos¹⁵⁵. Como decíamos, ampliaremos esta información en el subcapítulo siguiente.

En tanto que los bancos de alimentos y las organizaciones benéficas deben cumplir con la normativa alimentaria en Europa, lo que incluye informar a los beneficiarios de la donación, la guía supone un avance positivo para la fácil comprensión de los requisitos del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

Así mismo, vemos que también en esta área existen importantes diferencias en la aplicación práctica de la normativa por parte de los estados y otros agentes privados.

IV. Aspectos fiscales de la donación

Las medidas fiscales pueden contribuir altamente a la reducción del despilfarro de alimentos incentivando económicamente la prevención y la redistribución. Sin ir más lejos, un ambicioso análisis realizado por FUSIONS en 2016 reveló que la Directiva 2006/112/EC relativa al impuesto de valor añadido (IVA)¹⁵⁶ se encontraba entre los cinco textos legales más influyentes relacionados con el desperdicio de alimentos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ BIO by Deloitte (2014) Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation. Executive summary June 2014. Página 5

¹⁵⁶ DIRECTIVA 2006/112/CE DEL CONSEJO de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

¹⁵⁷ Vittuari, M. et al (2015) *Review of EU legislation and policies with implications on food waste. Final Report*. FUSIONS. Páginas 47-51

Sin embargo, la normativa referente al impuesto IVA no supone *per se* un obstáculo para la donación, sino que es la aplicación actual por parte de los Estados miembros la que puede obstaculizar la donación por medio de ésta¹⁵⁸.

Esto es debido a que, en sintonía con las directrices acordadas por el Comité del IVA de la UE del 7 de septiembre de 2012¹⁵⁹ sobre la aplicación de los artículos 16 y 74 de dicha directiva¹⁶⁰ se estableció:

“El comité del IVA coincide unánimemente en que **la donación de alimentos a los pobres**, realizada por un sujeto pasivo libre de cargo, se tratará como una **entrega de bienes a título oneroso**, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Directiva del IVA, a menos que esta donación cumpla los requisitos establecidos por el Estado miembro para ser considerado un obsequio de escaso valor en el sentido del artículo 16 párrafo segundo”

“En los casos en que dicha donación deba asimilarse a una entrega de bienes a título oneroso, **la base imponible estará constituida por el precio de la compra de tales bienes donados**, adaptando al estado de los mismos en el momento en que la donación tenga lugar (artículo 74)”

¹⁵⁸ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014. Páginas 2, 5 y 7.

¹⁵⁹ VAT COMMITTEE (2019) Guidelines resulting from meetings of the VAT Committee: Guidelines resulting from the 97th meeting of 7 September 2012. Document C-taxud.c.1(2012)1701663-745.

¹⁶⁰ Referente a los bienes atribuidos de forma gratuita:

“Artículo 16: Se asimilará a una entrega de bienes a título oneroso el destino por un sujeto pasivo de un bien de su empresa a sus necesidades privadas o a las del personal de la propia empresa, su transmisión a terceros a título gratuito o, más generalmente, su afectación a fines ajenos a los de la propia empresa, siempre que tal bien o los elementos que lo componen hubieran generado el derecho a la deducción total o parcial del IVA.

No obstante, no se asimilarán a una entrega de bienes efectuada a título oneroso las apropiaciones que por necesidades de la empresa tengan como destino la entrega de los bienes a título de obsequios de escaso valor o como muestras comerciales.”

“Artículo 74: En los casos de destino o de afectación por un sujeto pasivo de un bien de su empresa, o de tenencia de bienes por un sujeto pasivo o por sus derechohabientes cuya actividad económica imponible haya cesado, contemplados en los artículos 16 y 18, la base imponible estará constituida por el precio de compra de tales bienes o de bienes similares o, a falta del precio de compra, por el precio de coste, evaluados tales precios en el momento en que las operaciones se realicen.”

A estas indicaciones se le suman las aclaraciones adicionales realizadas por la Comisión¹⁶¹ en respuesta a la pregunta realizada por el Parlamento Europeo¹⁶² en la que se expresa que las barreras fiscales no deben impedir la donación de alimentos a bancos de alimentos u otras organizaciones benéficas.

La Comisión recomienda con ello tener en cuenta las circunstancias y el estado en el que se encontraban los alimentos en el momento de ser donados para fijar el IVA. De este modo, se debe tener en consideración por los Estados miembros que la donación se realice cerca de la fecha de consumo preferente, la fecha de caducidad o cuando los productos no sean aptos para la venta pero puedan consumirse sin peligro, pudiendo ser entonces este valor igual a cero.

Ante estas aclaraciones, muchos estados han optado por determinar poco o ningún IVA a los bancos de alimentos/organizaciones benéficas bajo ciertas condiciones, estableciendo el precio de estos productos cercanos a sus fechas de consumo preferente como cero o un valor muy bajo.

Otros estados han optado por considerar que el precio de un producto listo para ser donado tiene el mismo precio de compra que una transacción comercial habitual, lo cual tiene consecuencias negativas para la donación. A tal efecto, a veces se palió esta interpretación estableciendo incentivos fiscales, como una desgravación en la cuota íntegra del impuesto de sociedades del 35% del valor de los alimentos que donan (el caso de España)¹⁶³

En el contexto de esta regulación han sucedido así diferentes interpretaciones y modos de abordar la fiscalización de la donación, siendo unas más beneficiosas que otras. Establecer una regulación favorable y armonizada del IVA en Europa para la donación de alimentos a bancos de alimentos/organizaciones benéficas¹⁶⁴ sería beneficioso para fomentar la donación y reducir el despilfarro.

¹⁶¹ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009571-ASW_ES.html?redirect

¹⁶² http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009571_ES.html

¹⁶³ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014. Página 5.

¹⁶⁴ Por ejemplo, autorizando explícitamente las exenciones. Como propuso el Parlamento Europeo en 2017: European Parliament (2017) European Parliament resolution of 16 May 2017 on initiative on resource efficiency: *reducing food waste, improving food safety* (2016/2223(INI))

Esta regulación permitiría que las compañías internacionales aplicaran las mismas políticas para la donación de alimentos en todo el territorio, además portaría un mensaje claro y contundente sobre la deseabilidad de donar alimentos¹⁶⁵ e impediría que diferentes políticas/medidas fiscales entrasen en contradicción (por ejemplo, como sucede con las desgravaciones fiscales si el valor del bien es considerado cero)¹⁶⁶.

V. Otras políticas relevantes

A parte de las guías para la donación, otros importantes avances han sido realizados para el progreso de la donación a escala Europea. Entre estas iniciativas se incluye el establecimiento de un subgrupo específico para la donación de alimentos en la Plataforma, creado en marzo de 2017.

Este subgrupo fue creado para dar soporte a la labor de la Comisión en la temática de la donación de alimentos, tal como se estableció en el Plan de Acción para la Economía Circular en la UE.

Además del trabajo realizado para la elaboración de las guías de donación a partir del borrador recibido por la Plataforma plenaria, el subgrupo también trabaja junto con ésta para difundir entre sus miembros las prácticas, guías y leyes sobre donación de alimentos ya existentes en los Estados miembros. Actualmente, también se está trabajando en un Proyecto Piloto para el apoyo de la redistribución del alimento en la UE (2017-2020)¹⁶⁷.

Este Proyecto Piloto se basa en realizar un análisis de los marcos legislativos relativos a la donación en la UE, difundir entre diversos agentes las nuevas guías de donación diseñadas e identificar puntos de mejora en sus futuras actualizaciones.

¹⁶⁵ Vittuari, M. et al (2015) *Review of EU legislation and policies with implications on food waste*. Final Report. FUSIONS. Página 53

¹⁶⁶ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014. Página 5. Pág 7.

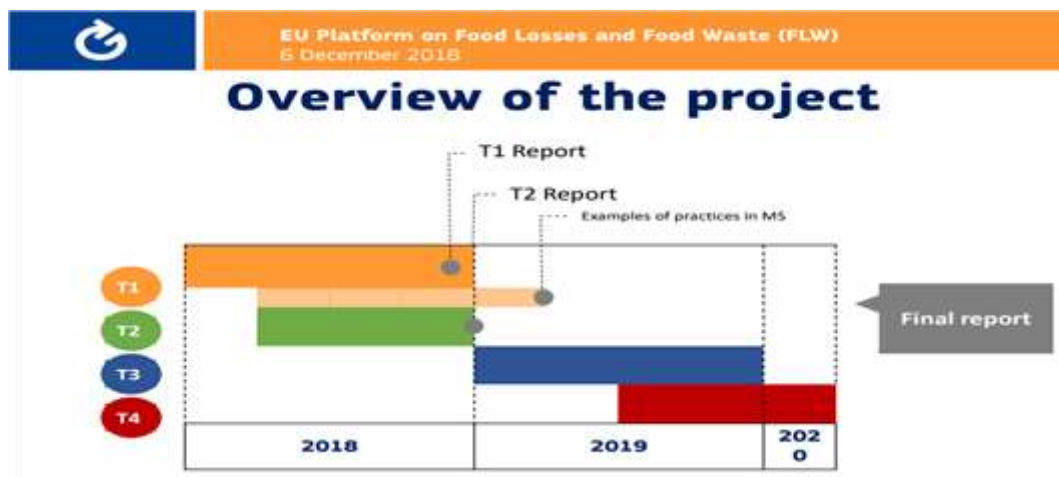
¹⁶⁷ European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities to facilitate food donation.

A día de hoy se han presentado varios informes sobre la situación de este proyecto, con cuatro objetos de trabajo desarrollados de 2017-2020¹⁶⁸, los cuales son:

- **T1:** Proporcionar información y realizar análisis comprensibles sobre los marcos reguladores y políticas relevantes para la donación en los Estados miembros.
- **T2:** Proporcionar información y realizar análisis comprensibles sobre los marcos operativos existentes relevantes para la donación.
- **T3:** Ayudar a la expansión de las guías de donación europeas adoptadas por la comisión mientras se promueve el dialogo entre los diferentes agentes.
- **T4:** Analizar la efectividad y eficacia de las guías por medio de las respuestas/observaciones aportadas por los agentes.

En la última reunión de la plataforma general el 6 de diciembre de 2018¹⁶⁹ se expusieron los avances realizados en los cuatro diferentes puntos del programa piloto de cara a su finalización en 2020, los podemos ver de forma muy ilustrativa en la **Imagen IX**

Imagen IX, progresos del programa piloto para la donación



¹⁶⁸ Encontramos las últimas actualizaciones en la reunión de 11 de marzo de 2019 del sub-grupo de donaciones, concretamente, se encuentra disponible una presentación con datos muy relevantes sobre el estado del proyecto. Si bien no hay resumen de la reunión disponible todavía: https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/food-donation_en

¹⁶⁹ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 5 Meeting Summary report: Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 52 6 December 2018 – From 9:30 to 18:00

Además de este Proyecto Piloto, se está trabajando también por realizar un texto complementario a las guías de donación que ilustre cómo los Estados miembros han implementado las normas de la UE para facilitar la donación de alimentos. Abordando aquellas áreas donde prevalece la normativa europea, y las otras donde la nacional es dominante.

El primer borrador de este documento fue enviado a los agentes de la plataforma plenaria y al subgrupo de donación en octubre de 2018¹⁷⁰, y en enero de 2019 se envió para su revisión a las autoridades nacionales. Su versión revisada se encuentra hoy enviada a los miembros de la plataforma plenaria para su inminente validación¹⁷¹.

En último lugar, si bien no está directamente vinculado con la donación, también se han desarrollado en 2018 otras guías sobre el uso como pienso de alimentos que ya no están destinados al consumo humano¹⁷². Estas nuevas guías son también de gran utilidad para mejorar las políticas sobre el despilfarro de alimentos, ya que la alimentación animal se entiende como la tercera opción más deseable en caso de no haber sido posible la prevención o donación del alimento.

Como podemos apreciar, el subgrupo de la Plataforma para las donaciones está actualmente realizando iniciativas para mejorar el conocimiento existente sobre la normativa de la donación de alimentos en diferentes Estados miembros. Estas iniciativas ayudarán potencialmente a comprender, mejorar y armonizar las divergentes prácticas realizadas por los estados en torno a la donación. A su vez, se está promoviendo y actualizando el buen trabajo realizado por medio de las guías de donación, y se diseñan textos complementarios para éstas.

¹⁷⁰ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on food donation. DG Health and food waste (SANTE). 4 meeting summary report: Brussels, Jacques Delors Building Rue Belliard 99-101, Room JDE 70 26 October 2018 – From 10:00 to 17:00

¹⁷² European Commission (2018) Commission Notice, *Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption* (2018/C 133/02).

VI. Consideraciones finales sobre la Donación en la UE 2019

La creación de guías de donación en 2017 ha supuesto un avance para esclarecer diversas disposiciones normativas que afectan a la donación, suponiendo un instrumento útil para la comprensión práctica por parte de los agentes.

Las guías de donación palían, pero no solucionan, la notable diferencia que puede observarse en la práctica de algunos Estados miembros en materias relacionadas con la donación. Siendo así, las diferencias más acusadas en la aplicación de la normativa se observan en: 1) el régimen de responsabilidad 2) la normativa de higiene 3) la normativa referente a la información al consumidor 4) La aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

A día de hoy el subgrupo de la Plataforma para las donaciones está llevando a cabo iniciativas constructivas para mejorar el conocimiento sobre estas prácticas, así como para perfeccionar y difundir las guías de donación.

3.3. 5 Indicación de las fechas en los alimentos

Objetivo establecido en el Plan de Acción para la Economía Circular en 2015:

Explorar opciones para una utilización y comprensión más eficaz de la indicación de las fechas en los alimentos [Fecha establecida: 2017]

Situación en 2016: Informe Especial del Tribunal de Cuentas¹⁷³

“Una fecha poco clara en el etiquetado de los productos alimenticios constituye un factor significativo de confusión para los consumidores en lo referente a la seguridad alimentaria. La fecha de etiquetado tiene que ser lo suficientemente clara para que los consumidores eviten alimentos que no sean seguros, así como para prevenir el descarte de productos alimenticios”

“En febrero de 2013, la Comisión indicó que investigaría el hecho de que algunos Estados miembros retirasen del mercado productos que habían superado la fecha de consumo preferente.”

“En noviembre de 2014, el grupo de expertos señaló la necesidad de que la UE impartiera orientaciones sobre la comercialización de alimentos que superasen la fecha de consumo preferente. A fecha de junio de 2016 seguía sin haber orientaciones de ese tipo”.

“En mayo de 2015, la Comisión mencionó la posibilidad de ampliar la lista de productos que no necesitan una fecha de consumo preferente (...) debido a la falta de información, no se ha tomado hasta la fecha ninguna medida concreta”.

¹⁷³ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Punto 67 y recuadro 4 (página 26).

I. Situación legal

Otra cuestión estrechamente relacionada con la lucha contra el despilfarro y el fomento de la donación es la información suministrada en los alimentos sobre su durabilidad, y más concretamente, la información referente a la fecha de “caducidad” y de “consumo preferente”.

El Plan de Acción para la Economía Circular recogió así la temática, aceptando que ambas fechas podían confundirse y desencadenar desperdicios innecesarios de alimentos¹⁷⁴. Estos términos de “caducidad” y “consumo preferente” se definen de la siguiente manera¹⁷⁵:

- **Consumo preferente**¹⁷⁶: Indica el momento hasta el cual el alimento conserva sus condiciones óptimas previstas si se almacena adecuadamente. Está relacionado con la calidad del alimento. El alimento sigue siendo seguro para el consumidor si se respetan sus instrucciones de conservación y envasado, aunque empieza a perder sabor, textura y propiedades. Es la etiqueta adecuada para la mayoría de alimentos, aunque algunos están exentos de presentarla.
- **Caducidad**: Nos indica el momento en el cual el alimento puede consumirse de forma segura. Aparece obligatoriamente en alimentos muy perecederos desde el punto de vista microbiológico, como el pescado fresco o la carne picada. Después de este periodo no se considera seguro y no puede comercializarse. Está relacionado con la seguridad del alimento.

¹⁷⁴ European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Closing the loop – An EU Action plan for the Circular Economy*. COM (2015) 614 final. Más ANEXO I. página 17.

¹⁷⁵ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 30. Y Folleto aclaratorio de la Comisión Europea con información adicional sobre las fechas: En castellano: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_best_before_es.pdf

¹⁷⁶ También puede encontrarse referenciada como “fecha de duración mínima”.

La base legal para el establecimiento de estas fechas se encuentra en el Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor¹⁷⁷. Este Reglamento dispone la obligatoriedad de mencionar alguna de las dos fechas, si bien ciertos alimentos especialmente perecederos requerirán obligatoriamente la fecha de caducidad ya que pasada esta fecha no se consideran seguros de conformidad con el Reglamento (CE) nº 178/2002 sobre legislación alimentaria general¹⁷⁸.

Además, en el Anexo X del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, se especifican los criterios de indicación de las fechas (orden de la fecha, palabras que las preceden, etc.) y también se detalla el listado de alimentos que no requieren de fecha de duración mínima (sal, vinagres, frutas frescas no peladas, etc.)

Como adelantábamos en el apartado anterior, la comercialización de los alimentos pasada la fecha de duración mínima está autorizada en la UE si siguen siendo seguros y no se induce al error con ellos, si bien algunos Estados miembros han establecido barreras o directamente prohibido su comercialización¹⁷⁹. El criterio para la fijación de estas fechas recae por su parte en los fabricantes del producto¹⁸⁰.

En un estudio realizado por FUSIONS sobre las normativas y políticas europeas que inciden sobre el despilfarro de alimentos se señaló que, al igual que sucedía con regulación del IVA, el Reglamento 1169/2011 era uno de los 5 textos legales que más negativamente afectaban a la prevención y reducción del desperdicio de alimentos.

¹⁷⁷ Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. Artículos 9.1. f) y 24.1

¹⁷⁸ Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Artículo 14.

¹⁷⁹ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014. Página 5

¹⁸⁰ European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final. Página 31

Concretamente, observaban que estos dos tipos de fechas afectaban a la generación de desperdicios alimentarios, reafirmando que esta información debía de ser más clara y armonizada para evitar un exceso de información que lleve al consumidor a la confusión¹⁸¹. También se ha abogado abiertamente en otros estudios por la clarificación de estas fechas, además de promover su comprensión por parte de los agentes de la cadena y ampliar el listado de alimentos que no requieren de dichas fechas en el Anexo X del Reglamento 1169/2011¹⁸².

Con la más reciente modificación de la normativa de residuos en 2018 se advirtió la necesidad de mejorar ambas fechas para guiar al consumidor y reducir residuos alimentarios¹⁸³. No obstante, lejos de la mención, la recomendación no se ha reflejado más allá en el articulado del texto.

II. Prácticas y percepción por los agentes

La problemática no concierne solo esta vez a la interpretación y aplicación de estas disposiciones por parte de los Estados miembros, la percepción de los consumidores y prácticas de los fabricantes también tiene un gran peso en la generación del despilfarro.

Sin ir más lejos, en 2015 la Comisión publicó un estudio sobre la actitud de los consumidores europeos en referencia a estas fechas, relevando que solo menos de la mitad (47%) comprendían el significado de la fecha de consumo preferente, y menos aún (40%) eran conscientes del significado de la caducidad, con diferencias importantes entre diferentes Estados miembros¹⁸⁴.

¹⁸¹ Vittuari, M. et al (2015) *Review of EU legislation and policies with implications on food waste*. Final Report. FUSIONS. Páginas 50-52.

¹⁸² Vittuari, M. et al (2016) *Recommendations and guidelines for a common European food waste policy framework*. Final Report. FUSIONS, Reducing food waste through social innovation. Páginas 7 y 55.

¹⁸³ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Consideración 32.

¹⁸⁴ European Commission (2015) FLASH EUROBAROMETER 425. Food Waste and date marking. Summary. Fieldwork: September 2015, Publication: October 2015. Página 4

En lo referente al mercado, en 2018 se realizó un estudio sobre el uso de estas fechas por empresarios de la alimentación y autoridades que realizan su control. Concluyeron que el 96% de los productos analizados cumplían con la normativa de información a los consumidores¹⁸⁵, pero también encontraron una gran variación en el establecimiento de las dos fechas en productos la misma naturaleza entre Estados miembros, además de una escasa legibilidad de las etiquetas en el 11% de los productos¹⁸⁶.

Como apuntábamos, ante esta situación el Plan de Acción para la Economía Circular en la UE dispuso entre sus medidas el explorar opciones más eficaces para la comprensión y utilización de estas fechas. Instituciones Europeas como el Comité de las Regiones¹⁸⁷ o el Tribunal de Cuentas Europa¹⁸⁸ advirtieron a su vez de estas prácticas desiguales entre estados, que obstaculizan la lucha contra el despilfarro.

III. Nuevas medidas

Para hacer frente a esta situación y cumplir los compromisos del Plan de Acción, la Comisión estableció en 2018 un subgrupo específico para el etiquetado de fechas en la Plataforma UE sobre pérdidas y desperdicio alimentario que investigaría, debatiría y guiaría a los agentes involucrados en la temática por medio de iniciativas, estudios y buenas prácticas¹⁸⁹.

Hasta la fecha solo se ha realizado una reunión del grupo desde su creación en abril de 2018, sin embargo, debe puntualizarse que la temática ha sido tratada antes por

¹⁸⁵ Es decir, criterios obligatorios sobre cómo referenciar la fecha y otros datos en el producto.

¹⁸⁶ European Commission (2018) *Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention*. Final Report. ISBN 978-92-79-73421-2. Páginas 4-11.

¹⁸⁷ European Committee of the Regions (2017). *Opinion of the European Committee of the Regions- Food Waste*. (2017/C 017/06). Recomendación 9

¹⁸⁸ Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Págs. 43-45.

¹⁸⁹ European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety. Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities in relation to date marking and food waste prevention

la Plataforma plenaria¹⁹⁰, y ahora las cuestiones relacionadas son dirigidas y tratadas por medio de este subgrupo.

El subgrupo para el etiquetado trabaja así a día de hoy con los datos obtenidos por los estudios recopilados en ambas plataformas, además de estudiar las buenas prácticas y contribuciones registradas por los agentes que lo componen. Sin intención de hacer una exposición exhaustiva, estos son los datos recogidos a día de hoy por el subgrupo que deben tenerse en consideración para el diseño de futuras iniciativas¹⁹¹, algunos ya han sido mencionados:

- a) Hasta el 58% de los consumidores afirma consultar siempre que cocina y prepara comidas las fechas de caducidad/consumo preferente, pero menos de la mitad comprende realmente su significado.
- b) El nivel de conocimiento sobre las fechas varía mucho entre los Estados miembros.
- c) Hasta el 10% del desperdicio de alimentos en la UE está relacionado con el etiquetado de fechas. Las prácticas en el etiquetado también varían según el país.
- d) En algunos países (Polonia, España, Grecia, etc.) se utiliza la fecha de caducidad más frecuentemente que la de consumo preferente.
- e) Se ha registrado hasta un 11% de mala legibilidad en el etiquetado.

Para este diseño de iniciativas, el subgrupo también obedece el criterio del Consejo de la Unión Europea de 2016 en referencia al desperdicio y al etiquetado de fechas. Que establece¹⁹²:

¹⁹⁰ Por ejemplo, en la reunión de 7 de noviembre de 2017 encontramos diversas exposiciones de diversos estudios sobre el etiquetado de fechas.

European Commission, Health and food safety directorate-general (2017). EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 3 rd meeting Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 52 7 November 2017 – From 9:30 to 18:00.

¹⁹¹ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on date marking. DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting Brussels, LOI 130 Building, 130 Rue de la Loi (Room B) 20 April 2018 – From 10:00 to 16:00

¹⁹² Council of the European Union (2016) *Food losses and Food waste*- Council conclusions of 28 june 2016. 10730/16. Recomendación 19.3.

“La Comisión deberá asegurarse que cualquier propuesta para cambiar las normas de etiquetado de fechas realice una contribución significativa a la prevención del desperdicio sin socavar ni la seguridad alimenticia ni la información al consumidor.”

Teniendo en cuenta estos datos y el criterio del Consejo de la Unión Europea, actualmente el subgrupo trabaja en una serie de posibles políticas para mejorar la problemática. Un bloque de estas políticas son de carácter normativo, el otro bloque no presenta naturaleza normativa, nos detendremos más a analizar las primeras.

En lo que se refiere a las propuestas normativas, se plantea actualmente la mejora del formato, presentación y terminología del etiquetado de la fecha. De forma que se permita diferenciar y comprender mejor las categorías de “consumo preferente” y “caducidad”¹⁹³

Para esta posible modificación del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, se planea realizar antes un estudio de consumo sobre la modificación de fechas, señales visuales para identificarlas y terminología para una traducción más uniforme en los diferentes idiomas de la UE.

La segunda política normativa comprendería la extensión de los alimentos incluidos en el Anexo X del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que no requieren de etiquetado de consumo preferente.

Esta modificación normativa ya se había discutido anteriormente, presentando varios detractores en el subgrupo debido a la confusión que podría generar la omisión de una fecha¹⁹⁴, así como la potencial afectación en las garantías de

¹⁹³ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on date marking. DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting Brussels, LOI 130 Building, 130 Rue de la Loi (Room B) 20 April 2018 – From 10:00 to 16:00. Páginas 5-6.

¹⁹⁴ Uno de los detractores de esta modificación es precisamente UK (WRAP) que afirma en sus estudios que hasta un 25% de los consumidores se siente poco cómodo con la idea de adquirir productos con fechas, aunque la mayoría confía primordialmente en su propio juicio sensorial a la hora de consumir. Dicha información se expone en las guías para el etiquetado diseñadas por la organización en 2017: WRAP (2017) Labelling guidance. Best practice on food date labelling and storage advice. Publication date: November 2017. pag 23

información del consumidor. A esto se le suma el hecho de que únicamente se podrían incluir alimentos que no se desperdician habitualmente (arroz, té, etc.)¹⁹⁵

En lo referente a las políticas no estrictamente normativas, se ha planteado mejorar la comprensión del significado de las fechas por medio de la creación de guías científico-técnicas para el etiquetado de fechas dirigidas a los agentes de negocios y autoridades de control. Se plantea así clarificar las fechas, dar consejos de almacenaje y establecer criterios comunes para determinar la durabilidad de los alimentos.

Además de estas guías, también se prevé promover la cooperación intersectorial para reducir el despilfarro en la cadena de alimentos por motivos de etiquetado¹⁹⁶ y la adopción de un futuro Plan de Acción para compartir iniciativas, buenas prácticas y estudios por la plataforma¹⁹⁷.

Las iniciativas propuestas y debatidas no son, ni mucho menos, las únicas posibles para mejorar la problemática que presenta el etiquetado de fechas en la UE, pues como hemos comentado, son varios los países y estudios que ofrecen ejemplos y modelos de referencia efectivos para el desarrollo de estas políticas.

Como hemos establecido, es una materia que a día de hoy se encuentra poco homogeneizada en los Estados miembros de la UE debido a la amplitud de criterios que permite la normativa, y de ahí las grandes diferencias registradas en los estudios.

Difundir la aplicación de políticas e iniciativas implementadas satisfactoriamente en los diversos Estados miembros, impulsar la potencial revisión del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, y políticas de

¹⁹⁵ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on date marking. DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting Brussels, LOI 130 Building, 130 Rue de la Loi (Room B) 20 April 2018 – From 10:00 to 16:00. Páginas 6-8.

¹⁹⁶ promoviendo el debate en cuestiones como el tamaño del empaquetado, temperaturas de refrigeración o extensión de la vida del producto

¹⁹⁷ European Commission, Health and food safety directorate-general (2018). EU platform on food losses & food waste: sub-group on date marking. DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting Brussels, LOI 130 Building, 130 Rue de la Loi (Room B) 20 April 2018 – From 10:00 to 16:00. Págs. 2-5

educación al consumidor/empresario por parte del nuevo subgrupo podrían encaminar a la UE a una reducción del despilfarro relacionado con etiquetado de fechas, que vemos presenta grandes desafíos.

IV. Consideraciones finales sobre el Etiquetado de Fechas en la UE 2019

La Unión Europea dispone de una regulación básica sobre el etiquetado de fechas. Sin embargo, esta normativa es muy amplia y propicia considerables diferencias prácticas entre los Estados miembros.

Algunas de estas prácticas, como impedimentos a la comercialización de productos con fecha de consumo preferente o los criterios para el establecimiento de fechas en los fabricantes de productos, afectan negativamente a la reducción del despilfarro de alimentos.

La UE ha creado un subgrupo especializado en la Plataforma para mejorar la comprensión y utilización de las fechas, sin embargo, su creación ha sido demasiado reciente como para poder desprender resultados destacables.

Una modificación del Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, para especificar el modo de disponer las fechas podría ser beneficiosa para la reducción del despilfarro.

3.4. Consideraciones finales Despilfarro en la Unión Europea

La Unión Europea no cuenta actualmente con un Plan de implantación específico para la Agenda 2030, sin embargo, sí se han ido adoptando sus objetivos dentro de diversas políticas relacionadas con desarrollo sostenible. El ODS 12.3 referente al despilfarro de alimentos se ha implementado dentro del proyecto de economía circular y gestión eficiente de residuos dentro de la UE.

Para la reducción del residuo de alimentos se adoptó dentro del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015 cuatro medidas específicas destinadas a impulsar la lucha contra el despilfarro de alimentos en la UE: Desarrollo de metodología común e indicadores, creación de plataformas de partes interesadas, aclaración de la legislación relativa a la donación de alimentos e investigación sobre mejoras para indicar las fechas de consumo.

La modificación de la Directiva 2008/89 sobre residuos por la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 ha supuesto además la adopción de una definición común y metas afines al ODS 12.3 para la Unión Europea. Sin embargo, la definición no diferencia las pérdidas de alimentos, y los objetivos no son vinculantes ni cubren toda la cadena de alimentos. Tampoco de adoptó una jerarquía específica para la gestión de los residuos de alimentos.

Dentro de las medidas del Plan de Acción, la metodología común se prevé estar aprobada para finales de este año. Sin embargo, la dilación en su aplicación ha afectado a la medición del despilfarro de alimentos en el marco de la monitorización de la economía sostenible adoptado en 2018. La metodología presenta a su vez discrepancias en lo que se refiere a su ámbito de aplicación.

En lo referente a la creación de una Plataforma de partes interesadas, la Plataforma fue creada en 2016 y ha ido estructurándose durante los últimos años en diversos subgrupos especializados en materias relevantes para el Plan de Acción. Las reuniones han sucedido con regularidad y su composición plural ha posibilitado una comprensión más completa de la problemática.

La legislación relativa a la donación presenta pronunciadas diferencias a la hora de ser aplicada por parte de los Estados miembros, se han publicado guías de donación

para la Unión Europea a efectos de esclarecer y facilitar la aplicación de la normativa. Pese a que el trabajo realizado por el subgrupo de donaciones en la Plataforma se ha materializado ya en resultados que mejoran la situación actual, la aplicación divergente entre Estados miembros de la normativa fiscal, de higiene, información al consumidor y responsabilidad sigue obstaculizando la donación.

En el ámbito del etiquetado de fechas, la Unión Europea dispone de una regulación demasiado amplia que propicia considerables diferencias prácticas entre los Estados miembros. Algunas de estas prácticas afectan negativamente a la reducción del despilfarro de alimentos. Se ha desarrollado un subgrupo específico para explorar la materia, pero su creación es demasiado reciente como para desprender resultados destacables. Sin embargo, ya se deliberan modificaciones legislativas que podrían paliar el problema.

CAPITULO IV. EL DESPILFARRO EN ESPAÑA

Antes de abordar el análisis de la situación del ODS 12.3 en Catalunya, conviene realizar una pequeña aproximación de la situación del despilfarro en España. De esta manera contaremos con una contextualización de la problemática a escala estatal que nos servirá de punto de referencia para el capítulo siguiente.

La intención del apartado no es por tanto exhaustiva, pero supone un escalón ineludible y lógico antes de abordar el problema a nivel autonómico, y nos proporcionará una visión más completa del Objetivo de Desarrollo Sostenible a tres niveles.

Dicho esto, el capítulo comienza realizando un breve análisis de la implementación práctica de la Agenda 2030 en España que nos permitirá conocer cuál es el plan de acción, los órganos básicos y el sistema de monitorización de los ODS a nivel de Estado. Realizado esto, nos detendremos a estudiar los principales avances legislativos sucedidos en España en relación al desperdicio de alimentos y terminaremos haciendo referencia a la estrategia “Más alimentos, menos desperdicio” para la lucha contra el despilfarro de alimentos.

4.1. Los ODS en España

Los avances relativos para poner en marcha la Agenda 2030 y convertir los ODS en una realidad han sido bastante recientes en España. Concretamente, no fue hasta 2018 que España contó con un Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030¹⁹⁸, y a su vez se sometió a un Examen Nacional Voluntario¹⁹⁹ (ENV) de la situación de los ODS en el estado, formando parte entonces de los 65 países que se habían examinado en 2016 y 2017, y a los otros 47 pendientes para 2018²⁰⁰.

¹⁹⁸ Gobierno de España (2018) *PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030*, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

¹⁹⁹ Recordemos que el análisis de los ODS es estrechamente dependiente de las acciones y mediciones realizadas a nivel estatal y regional.

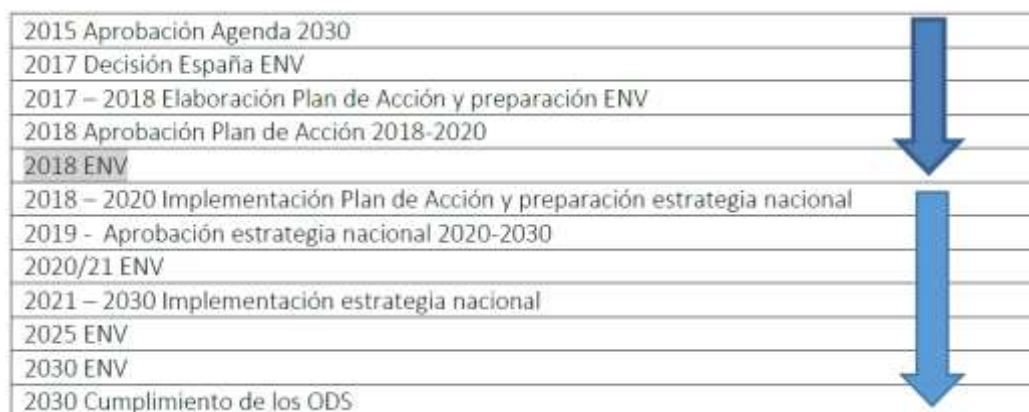
²⁰⁰ Gobierno de España (2018) *INFORME DE ESPAÑA PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Así, la hoja de ruta y el diagnóstico de la situación en España respecto a los ODS vienen definidos por el Plan de Acción y El Informe para el ENV de 2018. Dicha ruta se compone de tres fases principales.

La primera de las fases es eminentemente técnica donde se analiza lo hecho por los ministerios los últimos años (diagnóstico). Después, basados en este conocimiento, se realiza una segunda etapa de toma de decisiones, con identificación de políticas y medidas que permitan la puesta en marcha de acciones concretas²⁰¹. Finalmente, se termina con una última etapa de compromisos a largo plazo para la implementación definitiva en España de la Agenda, que finalizó con la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible en 2018.

Hecho este recorrido, el resto de la estrategia se limita a la implementación de las medidas diseñadas y a su evaluación periódica hasta la consecución de los ODS. Dicha hoja de ruta se ilustra de forma muy ilustrativa en el Informe de 2018 para el ENV de España, disponible en la **Imagen X**:

Imagen X hoja de ruta para la consecución de los ODS en España²⁰²:



Se crearon a su vez órganos específicos para la aplicación de este Plan de Acción por parte del Gobierno de España. Concretamente, por medio del Real Decreto 419/2018, de 18 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, se creó el *Alto Comisionado para la Agenda 2030*, órgano encargado de coordinar las actuaciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 y que depende directamente

²⁰¹ El Plan de Acción es el producto de esta segunda fase.

²⁰² Gobierno de España (2018) *INFORME DE ESPAÑA PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Página 15.

del Presidente del Gobierno²⁰³. Además de este Alto Comisionado, se modificó el ya existente *Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030* (dependiente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos) tanto en funciones como en composición. El Grupo de Alto Nivel comprende funciones interministeriales y funciones para integrar los diferentes niveles del estado²⁰⁴.

Asimismo, se creó el *Consejo de Desarrollo Sostenible* como órgano asesor y de colaboración, que sirve como cauce para la participación civil en la consecución de la Agenda 2030²⁰⁵.

Conviene también resaltar que el propio Plan de Acción reconoce el gran peso de la contribución de las Comunidades Autónomas para la consecución de la Agenda, ya que varias de éstas ya habían iniciado procesos de diagnóstico, coordinación e implementación de políticas antes de la creación de este Plan de Acción a nivel estatal.

El Plan de Acción ha reconocido así el peso y la experiencia de las CCAA's creando la *Comisión Nacional para la Agenda 2030*, como órgano de cooperación entre Estado, Comunidades autónomas, Entidades Locales y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

A su vez, se establecerá el impulso de la Agenda 2030 en la Conferencia de Presidentes para su aplicación coordinada en todo el territorio²⁰⁶.

²⁰³ Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que reestructura la Presidencia del Gobierno. Boletín Oficial del Estado núm. 148. (Martes 10 de junio de 2018). Artículo 11.

Puede consultarse en la página oficial del Alto Comisionado en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Sociedad_y_bienestar/Alto-Comisionado-Agenda-2030.html

²⁰⁴ Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de marzo de 2019, relativo al refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2030. Boletín Oficial del Estado núm.80. (Miércoles 3 de abril de 2019). Anexo: punto “dos”.

²⁰⁵ Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, pro la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible. Boletín Oficial del Estado núm. 47 (sábado 23 de febrero de 2019).

²⁰⁶ Gobierno de España (2019) *INFORME DE GOBERNANZA*. Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España. Consejo de ministros 15.02.19.

Las CCAA's han podido a su vez participar en la creación del plan, aportando su experiencia y diseños territoriales al Plan estatal²⁰⁷, los avances realizados en las CCAA's son también recogidos en el Plan, reflejando las diferencias territoriales en la actual implementación de la Agenda 2030.

En lo que se refiere a su monitorización, como ya explicamos previamente, la Agenda incorpora un sistema de seguimiento global, regional y nacional. Con un marco común de 232 indicadores globales de seguimiento acordados por NNUU, pero con el reconocimiento de la diversidad de los territorios del mundo y permitiendo así la inclusión de nuevos indicadores por parte de éstos.

En España, por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), se han incorporado ya los indicadores de la Agenda 2030 en el Plan Estadístico Nacional desde 2018²⁰⁸. Según se refiere el Plan de Acción, se incorporarán los 100 Indicadores utilizados por Eurostat para poder reportar su seguimiento en el marco de la UE.

Además de estos indicadores, se incluirán aquellos del sistema global que estén ya disponibles e irán incorporándose progresivamente indicadores de los que se vaya disponiendo información, así como de otros específicos para reflejar la situación concreta de España. De la evolución resultante de dichas mediciones se realizarán informes anuales para los órganos de gobernanza de la Agenda 2030²⁰⁹

4.2. El despilfarro de alimentos en España

España no es, ni mucho menos, ajena al problema del desperdicio de alimentos. Los estudios más actuales realizados por programas ministeriales estimaron que, únicamente en la fase de consumo, se tiraron a la basura en 2017 hasta 1.229

²⁰⁷ Gobierno de España (2018) *INFORME DE ESPAÑA PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Página 18.

²⁰⁸ Real Decreto 1518/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Programa anual 2019 del Plan Estratégico Nacional 2017-2020. Boletín Oficial del Estado núm. 314 (Sábado 29 de diciembre de 2018).

Real Decreto 1043/2017, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Programa anual 2018 del Plan Estadístico Nacional 2017-2020. Boletín Oficial del Estado núm. 316. (Viernes 20 de diciembre de 2017).

²⁰⁹ Gobierno de España (2018) *PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030*, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Páginas 166-168.

Millones de kilogramos/litros de alimentos y bebidas en los hogares españoles, 87% de este desperdicio fueron alimentos sin utilizar (es decir, tal como se compraron, sin transformación). Lo que supone un desprecio de 26kg de alimentos por persona en 2017²¹⁰.

Sin embargo, debemos recordar una vez más que la metodología difiere mucho entre estudios, lo cual nos hace hablar siempre de valores estimados o indicarios. Siendo así, encontramos estudios dentro de España que muestran resultados muy diferentes pese a estar midiendo el mismo fenómeno (por ejemplo: En 2012 un estudio realizado por *SafeFood* estimó 2.9 millones de alimentos desperdiciados en hogares españoles cada año, mientras que HISPACOOOP registró una cantidad de 1.5 millones para el mismo año, prácticamente la mitad)²¹¹.

Cuestiones metodológicas aparte, no puede ignorarse que la problemática en España es real, al igual que en el resto de países vecinos Europeos. Las altas tasas de desperdicio recogidas (con mayor o menor variación) en diferentes estudios así lo demuestran, evidenciando que la problemática requiere respuesta también a nivel estatal.

En lo que se refiere concretamente al ODS 12.3, el estudiado Plan de Acción hace escasa mención a la problemática en concreto, centrando su atención en el ámbito del consumo según los últimos datos obtenidos en España.²¹²

Cabe recordarse que no deben entenderse las fases de la cadena como compartimentos estancos, ya que todas sus fases están interrelacionadas y una gran magnitud del desperdicio en el consumo puede reflejar en realidad otras deficiencias ocurridas a lo largo de otros puntos de la cadena.

²¹⁰ Gobierno de España, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación (2018). *Informe del consumo de alimentación en España 2017*. Madrid 2018. páginas 254-262.

²¹¹ Afonso, A & Sastre, S. (2017) *Despilfarro alimentario en España: Datos estadísticos, origen y legislación para reducirlo*. Catedra-UPM Bancos de Alimentos. Julio, 2017.página 8.

²¹² Gobierno de España (2018) *PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030*, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible página 49.

En lo referente a la monitorización del indicador del despilfarro alimentario en España, vemos que su medición todavía no ha sido implementada en la página del INE referente a los ODS²¹³. Esto es así por la situación todavía embrionaria en la que se encuentra la medición de los desperdicios en la UE, como ya hemos visto.

Es más, si acudimos al Anexo Estadístico realizado para el ENV de los ODS en España 2018, vemos que tal indicador es clasificado en el Nivel 3 dentro de su metodología, lo cual viene a significar que actualmente no hay estándares establecidos a nivel internacional para el indicador, pero que éstos se están desarrollando o probando en la actualidad²¹⁴. Clasificación acorde con lo hasta ahora visto en la medición del desperdicio.

4.3. Iniciativas legislativas en España

En España se han realizado una serie de iniciativas específicas para abordar el desperdicio alimentario, las encontramos referidas de forma muy ilustrativa en el *Informe Especial: España frente al reto del desperdicio alimentario* realizado por Ruiz, M. y Mordos, C. en 2018²¹⁵:

INICIATIVA	ÁMBITO	SITUACIÓN
Proposición no de ley 'sobre medidas para reducir el desperdicio de alimentos descartados para la comercialización, pero aptos para el consumo humano en el sector de la distribución' (Ciudadanos)	Nacional	Parado en el Congreso desde 2016
Proposición no de ley 'sobre la lucha contra el desperdicio alimentario' Congreso (Unidos-Podemos)	Nacional	Parado en el Congreso desde 2016
Proposición no de ley 'sobre medidas para combatir el despilfarro alimentario' (PSOE)	Nacional	Aprobada por el Congreso (2017)
Proposición no de ley sobre el IVA aplicado a la donación de alimentos (PP)	Nacional	Aprobada por el Congreso (2017)
Moción que insta al Gobierno a "estudiar medidas normativas para la reducción del despilfarro alimenticio salvo para alimentos caducados" (PP)	Nacional	Aprobada en el Senado (2017)
Proposición de ley "para promover y facilitar la donación de alimentos" (PP)	Nacional	En tramitación en el Congreso (29 junio 2017)
Estrategia 'más alimentos, menos desperdicios' Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	Nacional	En aplicación (2017-2020)
Estrategia de economía circular Ministerios de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y de Economía, Industria y Competitividad	Nacional	En fase de información pública
Potencia de estudio sobre el desperdicio alimentario en el Estado español Comisión de Agricultura del Senado (Creada a propuesta del PNV)	Nacional	En activo desde 2017

²¹³ <https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>

²¹⁴ Gobierno de España (2018) *ANEXO ESTADÍSTICO PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* Objetivos de Desarrollo Sostenible. 12 de julio de 2018. página 1-3 y 63-64.

²¹⁵ Ruiz, C. y Mordos, C. (2018) *Informe Especial, España frente al reto del desperdicio alimentario*. Desarrollando Ideas Llorente & Cuenca. Madrid, marzo 2018.

Entre estas la más mencionable, si bien actualmente su tramitación se encuentra caducada, es la “*Proposición de ley para promover y facilitar la donación de alimentos*” realizada por el Partido Popular en 2017²¹⁶.

La proposición no era excesivamente ambiciosa, sencillamente proponía modificar la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición para considerar las entidades sin fines lucrativos como consumidores finales y dotar así a los donantes de mayor seguridad jurídica y promover la donación.

Sin embargo, durante la fase de enmiendas también se plantearon añadidos interesantes a la ley por otros partidos, entre dichos añadidos encontrábamos: obligaciones de higiene, inclusión de una jerarquía propia de residuos de alimentos, definiciones consolidadas y aspectos fiscales. Un texto consolidado y discutido con varias de estas perspectivas e iniciativas podría haber sido un gran avance en la política para reducir el desperdicio de alimentos pero, como ya apuntábamos, su tramitación se encuentra caduca²¹⁷.

Por último, también encontramos dos proposiciones no de ley aprobadas que resultan interesantes. La primera realizada por el partido Popular, en la que se insta al Gobierno a pedir ante las instituciones europeas la modificación de la Directiva relativa al IVA para eximir la donación de alimentos en ésta²¹⁸ (en tanto que es un impuesto Europeo y queda fuera de las competencias nacionales modificar ese aspecto).

Debemos recordar, sin embargo, que a día de hoy se sigue aplicando el IVA a las donaciones pese a las recomendaciones y aclaraciones de la Comisión Europea de establecer el valor del producto próximo a cero (Si bien se prevé una desgravación

²¹⁶ Proposición de ley: Proposición de ley para Promover y facilitar la donación de alimentos, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. 23 de junio de 2017. 122/000106.

²¹⁷ Enmiendas e Índice de enmiendas al articulado. (122/000106. Proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos). BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. 22 de noviembre de 2017.

²¹⁸ Proposición no de Ley presentada por el Grupo parlamentario Popular en el Congreso, sobre el IVA aplicado a la donación de alimentos. (161/001992). BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 27 de junio de 2017.

en la cuota íntegra del impuesto de sociedades del 35% del valor de los alimentos que donan)²¹⁹.

La segunda de las proposiciones no de ley es presentada por el PSOE, viene a aumentar el alcance de la anteriormente referida y plantea a su vez la adopción de beneficios fiscales específicos, revisión del etiquetado, fechas de caducidad y diversificación en el tamaño de los envases²²⁰.

4.4. Estrategia “Más alimentos, menos desperdicio”

Dentro de estas iniciativas, es también destacable la estrategia del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medioambiente (MAPAMA) “Más alimentos, menos desperdicio” creada en 2013. La estrategia tiene la finalidad de fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas con el objetivo de organizar actuaciones comunes²²¹.

Esta estrategia se ha realizado en dos etapas, una de 2013-2016 y otra, la actual, de 2017-2020. El plan actual aborda el despilfarro de alimentos desde la actuación en siete esferas principales: 1) generación de conocimiento, 2) fomento de buenas prácticas, 3) colaboración con otros agentes, 4) acuerdos sectoriales, 5) investigación/innovación, **6) mejoras normativas** y 7) formación/sensibilización.

Durante los años de actuación de estas estrategias se han ido desarrollando diferentes iniciativas y materiales para abordar el desperdicio de alimentos. Entre estos se puede destacar la labor realizada en la creación de guías prácticas para reducir el desperdicio alimentario en la restauración (2017), en el comercio

²¹⁹ Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Artículo 15. e)

²²⁰ Proposición no de Ley Presentada por el Grupo parlamentario Socialista, sobre medidas para combatir el despilfarro alimentario. Aprobación con modificaciones así como enmienda formulada. (161/001580) BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 7 de junio de 2017.

²²¹ Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). *Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”*. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados.

minorista –frutas y hortalizas- (2015), centros educativos (2014) y para el consumidor (2014).

También han sido realizados estudios actualizados en relación con el ámbito del consumo mediante el *Panel de Cuantificación del desperdicio alimentario en hogares de España*²²², si bien los estudios referentes a otros ámbitos de la cadena parecen menos actualizados²²³.

En lo que se refiere a las actuaciones para la mejora normativa, la estrategia para 2017-2020 establece el objetivo de analizar e identificar barreras legales que frenen la reducción del excedente alimenticio. Si bien únicamente encontramos una mención específica al Real Decreto 271/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba la Norma de Calidad para el yogur o yoghurt²²⁴, que hace desaparecer los requisitos específicos del producto en lo que se refiere al etiquetado de fecha límite para su venta²²⁵.

Lejos de este aspecto, se hace también mención a la presencia de la lucha contra el despilfarro en otras áreas, como el Código de Buenas Prácticas en la Contratación Alimentaria²²⁶, encuadrado dentro de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria. No obstante, su adhesión es voluntaria y su consideración del despilfarro escasa.

²²² Se trata de un sistema de cuantificación estable y con visión a largo plazo que permite cuantificar el desperdicio de los productos desechados en los hogares. Se estableció en 2014 dentro de la estrategia.

²²³ Pueden encontrarse los documentos en la página web de la estrategia, concretamente en: <http://www.menosdesperdicio.es/publicaciones-enlaces/documentos>

²²⁴ Real Decreto 271/2014, de 11 de abril, *por el que se aprueba la Norma de Calidad para el yogur o yoghurt*. Boletín Oficial del Estado núm. 102. Lunes 28 de abril de 2014

²²⁵ Gobierno de España, Ministerio de Agricultura y pesca, alimentación y medioambiente (2017). *Estrategia más alimento, menos desperdicio*. MEMORIA DE ACTUACIONES llevadas a cabo en el primer periodo de la Estrategia 2013-2016. Páginas 37-40.

²²⁶ Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria, por la que se publica el código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente Boletín Oficial del Estado núm 302 (18 de diciembre de 2015). (VII OTROS ACUERDOS.)

Dentro de las iniciativas con incidencia normativa actuales, se prevé promover la creación de guías nacionales para la donación, iniciativa que, como vimos, ha sido beneficiosa en la Unión Europea para esclarecer la aplicación de las disposiciones legislativas y fomentar la donación.

Por último, cabe destacar la presencia de España en el proyecto europeo *Refresh* por medio del Centro *CREDA*²²⁷. El proyecto cuenta con la participación de 26 colaboradores de 12 países de la UE y China, y está dirigido al desarrollo de acuerdos estratégicos para reducir el despilfarro, así como para formular recomendaciones de medidas implementables a nivel de la UE y apoyar la implementación de políticas dirigidas a reducir el despilfarro entre sus miembros.

4.5. Consideraciones Finales Despilfarro en España

España ha adoptado recientemente un Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y creado órganos útiles para su coordinación y desarrollo. Sin embargo, el ODS 12.3 no ha obtenido todavía especial relevancia en este Plan, y legislativamente no se han desarrollado instrumentos normativos específicos. La creación de una ley a nivel estatal se presenta necesaria.

La estrategia “Más alimento, menos desperdicio” ha abordado la problemática desde 2013, realizando una buena labor en la creación de guías. Sin embargo, el diseño de guías de donación a nivel nacional y mayor avance en mejoras legislativas sería recomendable para un avance suficiente hacia el ODS 12.3 a nivel estatal.

²²⁷ Centro de Investigación en Economía y Desarrollo Agroalimentario (CREDA-UPC-IRTA). <http://www.creda.es/home/es>

CAPITULO V. EL DESPILFARRO EN CATALUNYA

En este último capítulo veremos de forma más detenida las políticas e instrumentos diseñados los últimos años para la consecución del ODS 12.3 en Catalunya. Comenzaremos, al igual que hemos hecho con el resto de capítulos, analizando el estado de implementación de la Agenda 2030.

En lo que se refiere específicamente al despilfarro, como ya apuntábamos al principio del trabajo, la temática abarca todos los sectores de la cadena alimentaria e involucra para su prevención a actores de todas las esferas institucionales y sociales, por este motivo, requeriremos centrar nuestro análisis en políticas concretas de naturaleza legislativa.

Siendo así, si bien realizaremos un breve comentario de las más destacables iniciativas relacionadas con el despilfarro de alimentos en Catalunya que nos permitirá conocer el grado de compromiso social e institucional en la materia por parte de la comunidad, nos detendremos a analizar de forma más pormenorizada una iniciativa concreta: la *Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio de alimentos*.

Para el desarrollo de este capítulo, además de los documentos públicos referenciados a pie de página, hemos realizado entrevistas a diversos actores estrechamente vinculados con el desarrollo e implementación de medidas y políticas relacionadas con el despilfarro en Catalunya. Concretamente personal perteneciente a la Agencia de Residuos Catalana, el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible, el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y personal del Banco de Alimentos de Barcelona.

5.1. Los ODS en Catalunya

Dentro de las acciones tomadas para la consecución de los ODS, conviene comenzar mencionando el temprano diagnóstico de la situación realizado en Catalunya por el Informe “L’Agenda 2030: transformar Catalunya, millorar el

món”²²⁸ realizado por el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Catalunya²²⁹ (CADS).

Este informe es de destacable importancia dado que supuso un primer diagnóstico y asesoramiento en 2016 sobre el estado de los ODS en Catalunya, exponiendo a su vez los retos ligados a la situación en la que éstos se encontraban dentro del territorio.

Así, el informe analiza los primeros 16 ODS de la Agenda²³⁰, realizando un breve diagnóstico a escala mundial y Europea para contextualizar al lector con el estado de los ODS. Una vez introducido en contexto, el estudio se centra en la situación en el ámbito catalán, señalando los principales retos encontrados²³¹.

El informe tiene además el valor añadido de realizar una aproximación de los ODS definidos globalmente por la Agenda 2030 de Naciones Unidas al supuesto concreto de Catalunya, adaptando su contenido al contexto específico catalán²³².

Sin embargo, como el propio texto indica²³³, cabe subrayar que el informe es un documento de naturaleza asesora, no pretende en ningún caso definir un Plan de gobierno para aplicar la Agenda 2030. Únicamente iba dirigido a facilitar al Govern un conjunto de reflexiones –no actuaciones o medidas concretas- sobre los retos identificados en los ODS.

²²⁸ Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2016). *L'Agenda 2030: Transformar Catalunya, Millorar el Món*, Els reptes per a l'assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible a Catalunya. Informe 3/2016.

²²⁹ Consejo creado en 1998 para el asesoramiento –con visión holística y de futuro- sobre el proceso del desarrollo sostenible en Catalunya. El CADS tiene así la función de asesorar – a petición o iniciativa propia - al Govern de Catalunya sobre la integración de la sostenibilidad en sus principales políticas y actuaciones.

²³⁰ El número 17 quedó fuera del Informe debido a su carácter Instrumental, ya que el informe está centrado en el diagnóstico y asesoramiento, no en los medios de consecución de los objetivos –. La ejecución sería así el paso siguiente a realizar por parte del Govern una vez recibido el informe. Es por ello que, intencionadamente no incluye los medios de implementación descritos por la Agenda 2030.

²³² ANEXOS: ENTREVISTA 1, punto 1.

²³³ Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2016). *L'Agenda 2030: Transformar Catalunya, Millorar el Món*, Els reptes per a l'assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible a Catalunya. Informe 3/2016. Pàgina 11.

Hecho el diagnóstico, el Govern aprobó en febrero de 2017 un acuerdo mediante el cual, entre otras disposiciones, se comprometía a elaborar un Plan Nacional para implementar la Agenda 2030 en Catalunya²³⁴. Concretamente, se comprometía a:

- Elaborar un Plan Nacional de ODS para asegurar la implementación de la Agenda 2030.
- Elaborar un sistema integral de metas e indicadores relativos a los ODS de las NNUU en materia de sostenibilidad aplicados a Catalunya.

En relación al Plan Nacional, se aprobó en el mismo documento crear una Comisión Interdepartamental para la elaboración de este Plan en Catalunya. La Comisión fue efectivamente creada y compuesta por las personas titulares de las Secretarías Generales de todos los Departamentos de la Generalitat de Catalunya e integrada en el Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia²³⁵.

La función de esta Comisión es así coordinar el proceso de elaboración del Plan, velar por su coherencia, hacer seguimiento del cumplimiento de los diversos ODS recogidos en la Agenda 2030 y validar la propuesta final del Plan. A su vez, está compuesta por una Comisión Técnica para elaborar el Plan Nacional y cuenta con el soporte técnico/material del CADS, que también vela por la coherencia de los ODS en el documento y asiste a los diferentes departamentos²³⁶.

Cabe decir que pese a que la Comisión Interdepartamental vio su actividad pausada debido a la convulsión política sucedida en 2017, retomó el proceso de elaboración del Plan y los trabajos realizados en 2018²³⁷. Se han continuado haciendo así diversas reuniones conjuntas con los diferentes representantes de los

²³⁴ Acord de Govern per a l'elaboració del Pla nacional per a la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya i de creació de la Comissió Interdepartamental per a l'elaboració del Pla a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Aprovat en la sessió del Govern del día 14 de febrer de 2017.

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ ANEXOS: ENTREVISTA 1, punto 2.1.

Información añadida en la página oficial del CADS: http://cads.gencat.cat/ca/Agenda_2030/

²³⁷ http://exteriors.gencat.cat/ca/detalls/noticia/20180914_comissiointerdepartamentalagenda2030

Departamentos pertinentes a cada uno de los ODS, recopilando los compromisos de todos ellos en relación a la Agenda 2030.

Actualmente, pese a no estar todavía aprobado y ser un documento interno, el Plan Nacional resultante del trabajo de la Comisión Interdepartamental se encuentra a punto de ser presentado, los compromisos de los diferentes Departamentos ya han sido recogidos y se encuentra en fase final²³⁸. El hecho de que Catalunya cuente con un Plan Nacional específico para la aplicación de la Agenda 2030 es así, inminente.

Cabe añadir que, en relación con el Plan Nacional, el Pleno del Parlamento de Catalunya aprobó en noviembre de 2018 una moción por la que se instaba al Govern a priorizar los ODS en todas sus políticas y continuar sus trabajos de elaboración en el Plan Nacional. Además de esto, se pedía crear un documento mediante el cual se adoptara un Acuerdo Nacional que permitiera impulsar una alianza entre el sector público y el privado para contribuir a la implementación de los ODS en Catalunya por medio de compromisos concretos²³⁹.

Por medio de este Acuerdo Nacional se instó así a ampliar el ámbito de acción del Plan mediante la inclusión de diferentes agentes de la comunidad, generando una comunidad más amplia y representativa para el desarrollo de la Agenda 2030 en Catalunya, y aumentando así la escala, integración y ambición del proyecto.

El ejecutivo hará cumplimiento de esta petición parlamentaria, realizando las modificaciones pertinentes para optimizar el plan de implementación de los ODS en Catalunya, ampliando las competencias y composición de la Comisión Interdepartamental, y aprobando la elaboración de un documento para la creación del Acuerdo Nacional (que se encuentra actualmente en desarrollo)²⁴⁰.

²³⁸ ANEXOS: ENTREVISTA 1, punto 2.3.

²³⁹ Moció 20/XII del parlament de Catalunya, sobre l'agenda 2030 per al desenvolupament sostenible. Parlament de Catalunya. Aprovació Ple del Parlament, sessió 19, 09.11.2018, DSPC-P 27 Publicació: BOPC 198.

²⁴⁰ ANEXOS: ENTREVISTA 1, punto 5.

Así como <http://generalitatgirona.gencat.cat/ca/actualitat/noticies/Nova-Noticia-11358>

Por último, en lo relativo a la creación de un sistema integral de indicadores ODS, actualmente se encuentra en desarrollo, si bien el Programa anual de actuación estadística de 2019²⁴¹ incluye la incorporación de los indicadores ODS. Se toman así como referencia los 100 indicadores de Eurostat para medir los Avances hacia la Agenda 2030, indicadores que se irán ampliando los siguientes años y que de momento no incluyen el despilfarro de alimentos por la falta de metodología común en la UE, si bien su aprobación a nivel regional es inminente²⁴².

5.2. El despilfarro en Catalunya

La primera cuantificación y análisis del despilfarro en Catalunya fue realizada por la Agencia de Residuos de Catalunya (ARC) en colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en el año 2012, donde se estimó que se desperdiciaron un total de 262.471 toneladas de alimentos en 2010, es decir, 35kg por persona al año en Catalunya²⁴³.

Llaman la atención los datos obtenidos si son comparados con los desprendidos a nivel de la Unión Europea (173 kg por persona anual). La explicación es metodológica, puesto que el estudio europeo incluía las partes comestibles y también las no comestibles de los alimentos dentro del desperdicio, además de medir todas las fases de la cadena alimentaria²⁴⁴. Otra manifestación de la disparidad resultante a raíz de diferencias metodológicas y la necesidad de criterios de medición comunes para el análisis de la problemática en la UE.

Ante los alarmantes resultados del informe, Catalunya incorporó en su Programa General de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Catalunya 2020

²⁴¹ Decreto 272/2018 de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Programa anual de actuación estadística para el año 2019. Departamento de la Vicepresidencia y de economía y hacienda. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 7774-24.12.2018.

²⁴² Vid supra capítulo 3.3.

²⁴³ Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat (2012). *Un consum + responsable dels aliments, propostes per a prevenir i evitar el malbaratament alimentari*. Página 13

²⁴⁴ Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) "Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resilient, saludable, responsable i d'accés universal a Catalunya." (Informe 1/2018). Páginas 47-48.

(PRECAT20)²⁴⁵, la indicación de reducir para el año 2020 un 50% del despilfarro respecto a los niveles de 2010 en los ámbitos de la distribución al por menor, el cáterin y el consumo doméstico. Además contar con un objetivo de reducción sobre el sector primario y agroalimentario para antes de finalizar 2016.

Predeciblemente estos objetivos marcados en el PRECAT20 se incluirán en el futuro Plan Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en Catalunya²⁴⁶, ya que presentan un compromiso muy similar al establecido por el ODS 12.3²⁴⁷. Catalunya cuenta así con la determinación de abordar la problemática del despilfarro de alimentos dentro de su política de residuos. Si bien este compromiso será predeciblemente reforzado y adoptado por los futuros instrumentos de implementación de la Agenda 2030.

5.3. Actuaciones en Catalunya para reducir el despilfarro de alimentos

Catalunya ha respondido los últimos años como comunidad a esta emergente preocupación por el despilfarro de alimentos, y lo ha hecho mediante diversas acciones y proyectos de muy distinta naturaleza, tanto de carácter privado como público.

Como señalábamos al comienzo del capítulo, debido a la amplitud que presenta la temática y a la visión normativa del trabajo, centraremos nuestro análisis en la actualmente debatida *Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario*.

Sin embargo, merece la pena detenerse a referenciar algunas de las otras iniciativas llevadas a cabo en el territorio que han contribuido a reducir el despilfarro de alimentos.

²⁴⁵ Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat (2013) PRECAT20, *Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya 2013-2020*. Pàgina 81

²⁴⁶ Y, de manera concreta para el desperdicio de alimentos, en el Plan Catalán sobre la lucha contra el despilfarro en Catalunya. En caso de aprobarse la Proposición de ley con su contenido actual. Como veremos al final del capítulo.

²⁴⁷ Generalitat de Catalunya. Departament d' Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2018). *La lluita contra el Malbaratament alimentari. Aprofitament dels aliments*. DOSSIERTECNIC N92.pàgines 10 y 11.

Entre dichas Iniciativas, es especialmente destacable *El Plan de Prevención del Despilfarro Alimentario en Catalunya (2019-2020)*²⁴⁸ nacido en el marco del Proyecto *Interreg Europe*²⁴⁹ **Ecowaste4food**, donde participan 7 regiones y ciudades europeas²⁵⁰. La Agencia de Residuos Catalana ha coordinado el proyecto, que ha concluido este año con la elaboración de un Plan de Prevención en el que se agrupan y monitorizan 133 proyectos e iniciativas relacionadas con la prevención del despilfarro de alimentos por agentes de todas las esferas sociales.

Para el desarrollo del proyecto y el plan de acción ha sido creado un *Comité Estratégico Catalán* formado por 47 organizaciones de todos los sectores y vertientes de la cadena de alimentos²⁵¹, el cual seguirá operando durante la implementación del Plan. Dicho Plan agrupa todos sus proyectos en 6 retos (entendidos como necesidades no cubiertas, problemas no resueltos u oportunidades sin explorar en relación al despilfarro) para abordar en Catalunya durante los siguientes dos años.

Si bien uno de estos retos consiste en promover un marco normativo que aumente y acelere el impacto de estas acciones²⁵² no nos detendremos a su análisis dado que,

²⁴⁸ Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat. Agencia de Residus de Catalunya (2019) *PLA D'ACCIÓ PER A LA PREVENCIÓ DEL MALBARATAMENT ALIMENTARI A CATALUNYA (2019-2020)*

²⁴⁹ *Interreg* es uno de los instrumentos de la Unión Europea para apoyar la cooperación transfronteriza a través del financiamiento de proyectos, con el objetivo de abordar retos comunes mediante la acción conjunta de actores nacionales, regionales y locales de distintos Estados miembros. <https://interreg.eu/>

²⁵⁰ Concretamente: Consejo regional de Ostrobothnia del sur (Finlandia); La ciudad de Ferrara (Italia); Región de Gran Polonia con sede de la Oficina de la Policía Militar de la región de Gran Polonia en Poznan; Fondo de desarrollo regional de la región de Macedonia Occidental (Grecia); Consejo regional de Provence-Alpes-Costa Brava (Francia); Consejo de cuentas de Devon (Reino Unido); Agencia de Residuos de Catalunya

²⁵¹ 20 entidades de Administración pública, 3 Universidades y centros de estudio, 9 miembros de la sociedad civil y el tercer sector y 15 Empresas privadas.

²⁵² Concretamente, los retos son: 1) Generar CONOCIMIENTO para comprender el fenómeno del despilfarro alimentario y su evolución en el contexto del sistema alimentario. 2) SENSIBILIZAR, EDUCAR Y CAPACITAR PARA LA ACCIÓN en la prevención del despilfarro alimentario. 3) Impulsar acciones para la PREVENCIÓN EN ORIGEN del despilfarro evitando la generación de alimentos descartados a lo largo de toda la cadena de alimentos. 4) Impulsar acciones para la RECUPERACIÓN Y APROVECHAMIENTO de los alimentos descartados, dando prioridad al consumo humano. 5) Desplegar un modelo de GOBERNANZA basado en la coordinación entre los agentes de la cadena

como decíamos, el objetivo del proyecto es aglutinar las diferentes iniciativas ya existentes (en este caso legales) para darles seguimiento, y no la creación de nuevos instrumentos *ex novo* que podamos analizar.

En cualquier caso, este Plan supone una excelente iniciativa para poder evaluar y estimular el desarrollo de acciones para la lucha contra el despilfarro de alimentos por parte de actores públicos y privados en Catalunya²⁵³. Si bien la creación de instrumentos normativos está más estrechamente ligada a la Proposición de ley y a la eventual creación de un Plan Catalán sobre la lucha contra el despilfarro alimentario²⁵⁴.

También cabe resaltar la labor realizada por la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA) mediante la creación de guías prácticas de higiene para el aprovechamiento de alimentos en el sector de la restauración y el comercio minorista en 2013²⁵⁵, y sobre los requisitos de seguridad alimentaria en la donación de alimentos en 2017²⁵⁶. Así como su importante papel en informar sobre la interpretación de las fechas de consumo preferente y caducidad, acciones que ayudan a prevenir el despilfarro y fomentan la redistribución²⁵⁷.

Dentro del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (DARP) también se ha llevado a cabo una estrategia multinivel para aprovechar los alimentos y reducir el despilfarro.

alimentaria para actual a escala del sistema alimentario.6) Promover un MARCO NORMATIVO que aumente y acelere el impacto de las acciones.

²⁵³ ANEXOS: ENTREVISTA 2, punto 4 y 5.

²⁵⁴ Plan comprendido dentro de la propia proposición de ley, que luego abordaremos.

²⁵⁵ Generalitat de Catalunya, Agència Catalana de Seguretat Alimentària (2013) *GUIA DE PRÀCTIQUES CORRECTES D'HIGIENE PER A L'APROFITAMENT SEGUR DEL MENJAR EN ELS SECTORS DE LA RESTAURACIÓ I COMERÇ MINORISTA*.

²⁵⁶ Generalitat de Catalunya, Agència Catalana de Seguretat Alimentària (2017) *Requisits de seguretat alimentària en la donació d'aliments*.

²⁵⁷ Contamos con información sobre su labor específica en la donación y reaprovechamiento de alimentos en:

http://acsa.gencat.cat/ca/seguretat_alimentaria/seguretat_alimentaria_per_temes/donacio_i_reaprofitament_aliments/

Entre sus iniciativas es destacable la creación de un Consejo Catalán de la Alimentación en 2017²⁵⁸ como órgano de asesoramiento/participación para analizar y debatir los retos sociales, ambientales, empresariales y tecnológicos del sector agroalimentario catalán.

Es especialmente relevante dado que una de las 4 comisiones que lo conforman está específicamente dedicada al despilfarro y el desarrollo sostenible. Además, como veremos más adelante, este Consejo tendrá funciones de muy alta importancia para la reducción del despilfarro según el contenido actual de la Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario.

También se ha elaborado un Servicio de Regulación de Mercados Agroalimentarios (SERMA) por el que refuerza la canalización de productos agrarios frescos y transformados para su aprovechamiento²⁵⁹, y actualmente se está trabajando en guías para mejorar las prácticas del denominado “*espigolament*”²⁶⁰ y en guías para la creación de Planes Estratégicos para la lucha contra el despilfarro por parte de empresas²⁶¹. Otros dos aspectos que, como veremos, tendrán especial mención en la proposición de ley.

Otros departamentos, como el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible, han contribuido mediante el análisis del sistema alimentario catalán con el informe “Mengem Futur” realizado en 2016, que tiene especial mención al despilfarro de alimentos²⁶². También se han realizado convenios de colaboración entre asociaciones de empresas que distribuyen alimentos y organizaciones sin ánimo de

²⁵⁸ *DECRET 126/2017, de 25 de juliol, del Consell Català de l’Alimentació. DEPARTAMENT D’AGRICULTURA, RAMADERIA, PESCA I ALIMENTACIÓ. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7421 - 27.7.2017.*

²⁵⁹ Generalitat de Catalunya. Departament d’ Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2018). *La lluita contra el Malbaratament alimentari. Aprofitament dels aliments. DOSSIERTECNIC N92.* páginas 8 y 9

²⁶⁰ “*Espigolar*” es la acción de cosechar/recoger, previa autorización del propietario de la explotación agrícola, los alimentos que quedan en el campo después de la cosecha general o aquellos alimentos desechados del circuito comercial ordinario

²⁶¹ ANEXOS: ENTREVISTA 3, punto 1.

²⁶² Concretamente: Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) “*Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resilient, saludable, responsable i d’accés universal a Catalunya.*” (Informe 1/2018). Páginas 47-50.

lucro por parte de la Agencia Catalana de Consum (ACC) con el objetivo de promover la donación.

Así mismo, en la función de redistribución, la labor realizada por los Bancos de Alimentos de Catalunya ha promovido enérgicamente la donación de alimentos y contribuido a reducir el despilfarro desde su creación privada en 1987. Únicamente el Banco de Alimentos de Barcelona distribuyó así 17.343.000 kilos de alimentos en 2017, con una media de 125.372 personas asistidas cada mes²⁶³.

Dentro de los pactos y colaboraciones por parte de diferentes agentes, en 2014 se constituyó la “*Plataforma Aprofitem els Aliments*” (PAA) asociación formada por personas y entidades comprometidas con la prevención del despilfarro alimentario, los cuales trabajan en red junto con diversos actores de la cadena de alimentos²⁶⁴.

A todo ello se le suman otras diversas campañas e iniciativas de relevancia social, como la campaña “*som gent de profit*”, dirigida a concienciar a la población sobre el despilfarro de alimentos; “*de menjar no en llencem ni mica!*”, que organiza comidas públicas a partir de sobrantes y labores de concienciación; o el Proyecto “*Pont Alimentari*” campaña de educación ambiental para reducir el desperdicio dirigido a empresas de restauración, distribución de alimentos, etc.

Estos son solo algunos de los ejemplos de campañas e iniciativas de distinta naturaleza adoptados en Catalunya para combatir el desperdicio de alimentos durante los últimos años. Como podemos ver, la lucha contra el despilfarro de alimentos ha despertado un gran interés por parte de la comunidad catalana, veremos ahora otro reflejo de esta movilización institucional y social con la potencial creación de una nueva Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario. La cual podría presentar un papel central en la consecución del ODS 12.3 por parte de Catalunya.

²⁶³ Fundació Banc dels aliments de Barcelona (2017). Memoria 2017. Disponible en <https://www.bancdelsaliments.org/es/gestion-transparente/>

²⁶⁴ Generalitat de Catalunya. Departament d’ Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2018). La lluita contra el Malbaratament alimentari. *Aprofitament dels aliments*. DOSSIERTECNIC N92.pag 9.

5.4. La Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario.

El 13 de febrero de 2018 se admitió a trámite la iniciativa para la Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario en Catalunya por parte del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar. Cabe decir que la propuesta ya fue presentada en la legislatura pasada (24 de marzo de 2016 en el BOPC²⁶⁵), pero decayó con la finalización de la misma. De ahí que, debido a su avance en la pasada legislatura, el texto presentado parte de un contenido previamente trabajado y discutido por los diferentes grupos políticos y de expertos, si bien ha ido incorporando notables novedades.

Después de su presentación y del periodo de enmiendas a la totalidad (sucedido hasta julio del año pasado)²⁶⁶, se ha retomado en febrero de este año el trabajo y su aprobación parlamentaria se prevé, en el mejor de los casos, para julio de este año²⁶⁷

En lo que se refiere a la estructura del texto, además de la exposición de motivos y la memoria justificativa pertinente en tanto a proposición, el articulado se divide en 5 capítulos, 8 Disposiciones adicionales y 2 Disposiciones finales.²⁶⁸

- **Capítulo I:** Disposiciones generales [artículos 1-4].
- **Capítulo II:** Derechos y Deberes de los agentes implicados en la cadena alimentaria [artículos 5-13].
- **Capítulo III:** Plan Catalán sobre la lucha contra el despilfarro alimentario [artículos 14-19].
- **Capítulo IV**²⁶⁹: Potestades de inspección y control y régimen sancionador [artículos 20-28]
- **Capítulo V**²⁷⁰: Bonificaciones [artículo 29]

²⁶⁵ Bajo el nombre de “*Proposició de llei de l’aprofitament de l’excedent alimentari*”, en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya 89. 24 de marzo de 2016.

²⁶⁶ Podemos seguir el avance del expediente a través de la página del parlamento Catalán (Núm. de expediente 292-00001/12.) <https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00001/12>

²⁶⁷ ANEXOS: ENTREVISTA 2, punto 6.

²⁶⁸ *Proposició de llei sobre la reducció del malbaratament alimentari*. Presentada por el Grupo Parlamentario PDS-UNITS. Bop 16 DE 15 de febrero de 2018. 202-00001/12.

²⁶⁹ Cabe matizar que, en el texto original de la propuesta se refiere a este capítulo como “Capítulo IX” y el capítulo V como “Capítulo X”. Se trata de una errata, que es corregida días después en la publicación de la rectificación al texto. Hemos recogido la versión rectificada

Respecto al ámbito competencial de Catalunya para la regulación en materia de desperdicio de alimentos, la memoria justificativa del texto respalda la competencia autonómica en base a la deducción resultante de las competencias otorgadas por los artículos 144 [medio ambiente, espacios naturales y meteorología]²⁷¹, artículo 116 [Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales] y artículo 121 [Comercio y ferias] del Estatuto de Autonomía de Catalunya²⁷².

Por lo que concierne a la exposición de motivos, se describe la situación de alarma existente en Catalunya y el mundo en torno a los datos obtenidos por diversos estudios, muchos de los cuales ya los hemos referido en nuestro texto y no requieren de más repetición²⁷³. La exposición de motivos no ha cambiado, según lo disponible en el expediente público, con respecto a la versión presentada en 2016.

Sin embargo comprendemos que esta parte del texto será actualizada para incluir aquellos aspectos que han adoptado un gran protagonismo los últimos años en el plano internacional y europeo, concretamente, es predecible una mención específica a la Agenda 2030, el ODS 12.3 y la nueva normativa de residuos adoptada por la Unión Europea, que actualmente no vienen referidas.

²⁷² Artículo 144. “Medio ambiente, espacios naturales y meteorología: 2. Corresponden a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: [...] e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen y destinación en Catalunya y sobre la gestión y el traslado de estos y su disposición final.”

Artículo 116. “Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales: 1. Corresponde a la Generalitat [...] la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Esta competencia incluye en todo caso: a) La regulación y el desarrollo de la agricultura, la ganadería y el sector agroalimentario.”

Artículo 121. “Comercio y ferias: 1- Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad de ferias o internacionales y la ordenación administrativa de las actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso: [...] b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y todas las formas de prestación de la actividad comercial, y también de las ventas promocionales y de la venta a pérdida [...] e) El establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial”

(Todas ellas sin perjuicio de las competencias propias establecidas en el artículo 84 del EAC

²⁷³ Además de recoger aspectos de la memoria justificativa ya expuestos y la estructura del articulado, que también hemos presentado con anterioridad y no requieren ser repetidos.

A continuación realizaremos un análisis del articulado, dividido en los 5 capítulos de la Proposición de Ley en su estado actual:

Capítulo I: Disposiciones generales

Dentro del capítulo encontramos el objeto/finalidad de la ley, definiciones específicas relacionadas con el despilfarro de alimentos, los principios rectores de la ley y su ámbito de aplicación.

Vemos en el artículo 1.2 que la proposición de ley ha adoptado la definición del desperdicio de alimentos establecida por la Unión Europea desde la perspectiva de la gestión de residuos, es decir, para la proposición de ley catalana será desperdicio “todo alimento descartado de la cadena alimentaria y que se recupere o elimine, incluidas partes no comestibles”²⁷⁴.

La definición ha cambiado con respecto a la versión presentada en 2016²⁷⁵, lo cual tiene sentido si tenemos en cuenta los avances de la Unión Europea en materia de despilfarro de alimentos y las inminentes obligaciones que tendrán los Estados miembros de reportar sus residuos alimentarios conforme a una metodología diseñada a nivel Europeo.

Esta definición era así necesaria para la armonización metodológica y descriptiva buscada por Europa mediante la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo 2018, y se omite así también la distinción entre pérdidas y desperdicios diseñada por la FAO.

Como hemos apuntado anteriormente, la distinción entre despilfarro y pérdida es comprendida como necesaria por diversos actores a nivel práctico y analítico, ya que permite diferenciar dentro del despilfarro aquellos alimentos desechados por cuestiones menos controlables, como las limitaciones de maquinaria, fluctuaciones

²⁷⁴ Definición idéntica a la propuesta por el grupo FUSIONS en 2014. Vid supra capítulo 1.1.

FUSIONS, 2014. “FUSIONS *Definitional Framework for Food Waste* (Full Report)” FUSIONS EU-Proyect. Reducing food waste through social innovation. Página 6

²⁷⁵ La versión de 2016 de la proposición establecía: “Se entiende por despilfarro de alimentos desaprovechar nutrientes para el consumo humano, teniendo todavía valor como recurso nutritivo.”

de mercado ²⁷⁶ o condiciones climáticas. A tal efecto, agentes como el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca²⁷⁷ trabajan por incorporar este componente a la definición, sin comprometer el criterio europeo.

También es destacable que, dentro de las cinco definiciones actualmente establecidas en la proposición, se encuentra una mención concreta a la actividad de “*espigolar*”, definición no recogida en la versión de 2016. No cabe duda que esta actividad, muy tradicional en Catalunya, está teniendo especial relevancia hoy en día para la lucha contra el despilfarro de alimentos.

Siendo así, no solo se ha recogido definición de la práctica, sino que además se ha dispuesto su futura regulación en término de un año desde la eventual publicación de la ley por parte del Govern²⁷⁸. Además el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación trabaja actualmente en unas guías para facilitar las buenas prácticas en la actividad²⁷⁹.

El texto también recoge definición específica de los a menudo confundidos términos “consumo preferente” y “caducidad”²⁸⁰, aspecto que, si bien vienen definidos por la normativa europea, es muy pertinente incluirlos en el cuerpo legal.

Se ha apuntado, sin embargo, por parte de la Federación de Bancos de Alimentos de Catalunya (FECATBAL) que podrían haberse incluido además otras actividades estrechamente relacionadas con la prevención del despilfarro de alimentos en la Proposición de Ley, como son las mermas en los alimentos o su transformación antes de ser donados²⁸¹.

²⁷⁶ En ocasiones las fluctuaciones de precio a la baja pueden no hacer rentable ni siquiera la recogida de los alimentos ya listos para el consumo.

²⁷⁷ ANEXOS: ENTREVISTA 3. Punto 5.

²⁷⁸ Disposición adicional séptima de la propuesta.

²⁷⁹ ANEXOS: ENTREVISTA 3. Punto 1.

²⁸⁰ Cuyas definiciones también tuvieron que ser rectificadas de la versión primera. Actualmente son regulados en el artículo 2 letra b y c de la proposición.

²⁸¹ Valoració, comentaris i propostes del la Federació de Bancs d’Aliments de Catalunya (FECATBAL), sobre la Proposició de Llei per a la reducció del malbaratament alimentari.(2019) Proposició presentada pel Grup Parlamentari Socialista i Units per Avançar i entrada al Registre General del Parlament de Catalunya amb data 8 de Febrer del 2019 amb el número 476. Páginas 5 y 6.

Capítulo II: Derechos y Deberes de los agentes implicados en la cadena alimentaria.

Dentro del capítulo encontramos los derechos de los agentes, los deberes de los productores, fabricantes, manipuladores y distribuidores, entidades hoteleras y sector de la restauración, así como los derechos y deberes de las administraciones públicas, consumidores y entidades de acción social, junto con la priorización de las acciones.

Empezando por el último punto, es muy destacable que la propuesta recoge una jerarquía específica de residuos para el supuesto de los alimentos²⁸², aspecto que vimos no se incluyó en la nueva regulación europea y que está presente en otras normativas, como la francesa²⁸³. De esta forma, se especifica la jerarquía de residuos general de la UE²⁸⁴ añadiendo particularidades propias del residuo de alimentos y priorizando la prevención, donación y alimentación animal, del mismo modo que proponía el Tribunal de Cuentas Europeo²⁸⁵. Una incorporación muy positiva.

La jerarquía se concreta así en el artículo 13:

- 1. Prevención.**
- 2. Utilización para la alimentación humana (donación/redistribución).**
- 3. Utilización para alimentación animal.**
4. Valorización material a través de la recuperación de elementos y sustancias contenidas en los residuos alimentarios para usos industriales.
5. Valorización a través de obtención de compost de calidad.
6. Valorización energética por biogás.

²⁸² *Proposició de llei sobre la reducció del malbaratament alimentari. Presentada por el Grupo Parlamentario PDS-UNITES. Bopc 16 DE 15 de febrero de 2018. 202-00001/12. Artículo 13.*

²⁸³ *González-Vaqué, L. (2017). La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE? pág. 4*

²⁸⁴ *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. Artículo 4.*

²⁸⁵ *Tribunal de Cuentas Europeo (2016). La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario. Informe Especial 34/2016. Página 11.*

7. Otros tipos de valorización energética.
8. Vertido en instalaciones autorizadas.

Dentro de lo que concierne a los derechos y deberes de los diversos sujetos citados arriba, resalta el hecho de que productores, fabricantes, manipuladores, distribuidores, hoteles y sector de la restauración deban contar, en caso de aprobarse la propuesta, con un Plan Estratégico de lucha contra el despilfarro de alimentos en sus negocios. Si bien estos planes ya son implementados por muchos de estos agentes por criterios de eficiencia, la propuesta establece infracciones sancionables en su cuarto capítulo, para asegurar la aplicación imperativa²⁸⁶.

El contenido de estos Planes y su aplicación dependerán fuertemente del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, ya que los términos en que estos deban presentarse serán establecidos por el Consejo Catalán de la Alimentación²⁸⁷. El Departamento diseñará a su vez guías para la implementación de estos Planes²⁸⁸.

En lo que respecta a los deberes de los manipuladores y distribuidores, además de incluir algunas disposiciones sobre la formación y capacitación de sus trabajadores para reducir el despilfarro de alimentos y la mejora de la segregación de la basura orgánica, son resaltables las disposiciones que hacen referencia al trato de los productos con fecha de consumo preferente.

Más concretamente, se establece el deber de reducir los residuos procedentes de productos con fecha de consumo preferente superada, la imposibilidad de destinar estos productos a residuos por parte de establecimientos comerciales de más de 400m², el establecimiento de puntos de venta diferenciados para aquellos productos a 15 días de sobrepasar la fecha e impulsar convenios con entidades para no destinarlos a residuo²⁸⁹.

²⁸⁶ No disponer del Plan, disponer de él pero no aplicarlo, aplicarlo indebidamente o falsear información es recogido como una infracción grave por parte del artículo 22.4. a y b de la propuesta. Con una sanción pecuniaria de 2001 a 10.000 euros según el artículo 25. c.

²⁸⁷ *Proposició de llei sobre la reducció del malbaratament alimentari*. Presentada por el Grupo Parlamentario PDS-UNITS. Bopc 16 DE 15 de febrero de 2018. 202-00001/12.artículos 6c, 7g y 8h.

²⁸⁸ ANEXOS: ENTREVISTA 3. Punto 1.

²⁸⁹ *Proposició de llei sobre la reducció del malbaratament alimentari*. Presentada por el Grupo Parlamentario PDS-UNITS. Bopc 16 DE 15 de febrero de 2018. 202-00001/12. Artículo 7.

Sin embargo, aun siendo este listado de disposiciones muy útil para reducir el despilfarro causado por el etiquetado de la fecha, en la propuesta no se aborda la posibilidad de poder comercializar estos mismos productos en Catalunya pasada la fecha de consumo preferente. Esta práctica es realizada por varios Estados miembros de la UE, ya que la normativa europea no lo prohíbe, y sin embargo, en Catalunya no está permitida según lo previsto en el Código de consumo catalán²⁹⁰.

Entre los deberes de las administraciones públicas, se prevé el deber de facilitar la creación de espacios de distribución de excedentes alimentarios para las labores de donación de las entidades sociales. Pese a ser una buena aportación, se ha señalado por parte de la Federación de Bancos de Alimentos de Catalunya (FECATBAL) la pertinencia de añadir consideraciones de ayuda logística, sistémica y de gestión para estas entidades, ya que es un aspecto igual de necesario que la ayuda material²⁹¹.

En este sentido, también se ha apuntado por parte de la Federación el incluir la posibilidad de rechazar donaciones por cuestiones logísticas, ya que en la práctica los excesos de productos entrantes o el mal estado de algunos pueden imposibilitar la correcta redistribución si no se invierte en recursos logísticos²⁹².

A nivel de consumidor, entidades hoteleras y el sector de la restauración se han recogido prácticas sencillas pero útiles que ya han sido instauradas en otros países, como el deber/derecho de solicitar medios para llevar la comida sobrante por parte de los consumidores²⁹³ o la reducción de las porciones de comida servida²⁹⁴.

²⁹⁰ Llei 22/2010, del 20 de juliol, *del Codi de consum de Catalunya*. DOGC núm. 5677, 23/07/2010. Artículo 331-4 d. Dentro del título III de infracciones y sanciones.

²⁹¹ Valoració, comentaris i propostes del la Federació de Bancs d'Aliments de Catalunya (FECATBAL), sobre la Proposició de Llei per a la reducció del malbaratament alimentari.(2019) Proposició presentada pel Grup Parlamentari Socialista i Units per Avançar i entrada al Registre General del Parlament de Catalunya amb data 8 de Febrer del 2019 amb el número 476. Pàgina 9 ANEXOS: ENTREVISTA 4 punto 6.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ Concretamente en la regulación Italiana encontramos un artículo muy semejante.

González-Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?*. Pàgina 16.

²⁹⁴ Resultan muy interesantes los casos de reducción del desperdicio mediante reconsideración de porciones y sistemas de restauración recogidos en: Lipinski, B. et al. 2013. *“Reducing Food Loss and Waste.”* Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. Pàginas 26 y 27.

Por último, se ha dispuesto en el artículo 12.3 de la propuesta la equiparación de las organizaciones sin ánimo de lucro con función de distribuir gratuitamente alimentos con usuarios finales en lo referente a estado de conservación, transporte, envasado y uso de los alimentos.

El objetivo de esta equiparación es modificar la responsabilidad de estas organizaciones, del mismo modo hizo en Italia mediante la llamada “Ley del buen samaritano”. De esta manera se busca proteger la donación disponiendo que los donantes únicamente sean responsables ante los bancos de alimentos por los productos donados, y no ante los consumidores de los alimentos²⁹⁵.

Muchos agentes consideran esta modificación de la responsabilidad como muy beneficiosa para impulsar la donación, siempre que los bancos sigan siendo responsables de mantener sus obligaciones de higiene y seguridad alimentaria antes de distribuirlos²⁹⁶, aspecto que se contempla en el punto segundo del artículo.

Capítulo III: Plan Catalán sobre la lucha contra el despilfarro alimentario

Se dispone la creación de un Plan Catalán para la lucha contra el despilfarro por parte del Govern en plazo de un año desde que sea aprobada la propuesta de ley.

El Plan se establece con periodicidad máxima de cuatro años y se idea como una estrategia completa para hacer frente al despilfarro de alimentos en Catalunya, dotado de recursos económicos, con un sistema de indicadores para monitorizar su avance y estableciendo el Consejo Catalán de la Alimentación como órgano de seguimiento.

El Plan se compondrá así de medidas de coordinación, fomento²⁹⁷, acciones de sensibilización y actuaciones de tipo formativo. Supone una potencial estrategia específica y completa para reducir el despilfarro de alimentos en Catalunya y asegurar la aplicación práctica de las disposiciones de la propuesta de ley.

²⁹⁵ BIO by Deloitte (2014) *Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation*. Executive summary June 2014. Página 6.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ Donde se incluye la creación de una plataforma informática única para recogida de datos; Fomento en la educación; Fomento de investigación e innovación; Fomento en la regeneración de residuos; Campañas de concienciación y fomento emprendedores sociales.

Capítulo IV: Potestades de inspección y control y régimen sancionador

La ley establece además un régimen sancionador para asegurar la aplicación efectiva de sus disposiciones, tal como se estableció en la normativa francesa en 2016²⁹⁸.

Se regula así el incumplimiento de los deberes y obligaciones de la ley por parte de los agentes de la cadena alimentaria, fijándose potestades de control e inspección para los diferentes Departamentos según la materia involucrada. Las infracciones son clasificadas en muy graves (50.000-10.001 €), graves (10.000-2001 €) y leves (2000-150 €) según el supuesto.

Capítulo V: Bonificaciones

En este último capítulo se establece el estudio por parte del Govern de bonificaciones fiscales posibles para promover acciones encaminadas a reducir el despilfarro de alimentos (en todo caso, referentes a donación, transformación e inversión en infraestructuras para el aprovechamiento de alimentos) en término de un año desde la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, el ámbito competencial en materia fiscal de Catalunya es reducido para establecer cambios significativos²⁹⁹.

5.5. Valoración general sobre la Proposición

En Catalunya se ha planteado abordar la problemática del desperdicio de alimentos por medio de una ley monográfica, específica y con naturaleza sancionadora, combinando los modelos adoptados por Francia e Italia.

Si bien el texto puede todavía ser sometido a modificaciones, presenta medidas recomendables para reducir el despilfarro de alimentos, como el deber de diseñar planes de prevención por ciertos agentes, el establecimiento de una jerarquía específica de residuos para los alimentos o modificaciones al régimen de responsabilidad en los supuestos de donación.

²⁹⁸ González-Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?* Páginas 3-7

²⁹⁹ ANEXOS: ENTREVISTA 2. Punto 15.

No obstante, aspectos como la definición del despilfarro, las medidas para comercializar productos con fecha de consumo preferente o la mayor consideración de los aspectos logísticos en la redistribución de alimentos pueden ser todavía mejorados.

La propuesta de Ley también contempla la creación por parte del Govern de un Plan específico para la reducción del despilfarro de alimentos, que abarcaría la problemática por medio de diferentes ámbitos de actuación y dispondría de sistemas de seguimiento y económicos para garantizar su efectividad.

3.5. Consideraciones finales Despilfarro en Catalunya

El Plan Nacional para implementar la Agenda 2030 en Catalunya ha ido desarrollándose por una Comisión Interdepartamental los últimos años, siendo su aprobación final inminente. Junto con este Plan, se está comenzando a elaborar un Acuerdo Nacional que impulse la cooperación entre el sector público y el privado para la implementación de los ODS en Catalunya. Se está diseñando así una estrategia plural, integral y representativa de la sociedad catalana para la implementación de la Agenda 2030.

Catalunya ha incluido objetivos para la reducción del despilfarro de alimentos en su programa de residuos y recursos. Los objetivos comparten semejanza con el establecido en el ODS 12.3, aunque se prevé su implementación exacta cuando se terminen de desarrollar los instrumentos para la aplicación de la Agenda 2030.

Se han realizado durante los últimos años una gran variedad de iniciativas y proyectos en la comunidad catalana para luchar contra el despilfarro de alimentos. Entre ellos puede resaltarse el Plan de Prevención del Despilfarro Alimentario en Catalunya (2019-2020), que agrupa, organiza y monitoriza hasta 133 proyectos desarrollados por agentes de todas las esferas sociales para reducir el despilfarro de alimentos. También es destacable la creación de una comisión específica dedicada al despilfarro y al desarrollo sostenible en el Consejo Catalán de la alimentación, que tendrá importantes funciones en caso de aprobarse la Proposición de ley.

La proposición de ley de 2018 se presenta como un instrumento útil para la reducción del desperdicio de alimentos en Catalunya, y podría convertirse en el texto normativo referente para la consecución del ODS 12.3 en el territorio, si bien su contenido debe terminar de definirse en los siguientes meses.

Dentro de la ley se prevé a su vez el establecimiento de un Plan específico para la lucha contra el despilfarro, que sumado a la labor realizada en otros proyectos como el Plan de Prevención o el Plan Nacional para la Aplicación de la Agenda 2030, podrían propiciar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3 por parte de Catalunya, teniendo la Ley como instrumento normativo principal.

CAPITULO VI. CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA

El objeto de estudio de este trabajo es el de analizar el régimen jurídico aplicable en la UE al desperdicio de alimentos, materia que se considera de especial interés los últimos años en tanto que, entre otras cuestiones, puede ayudar a alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3 marcado por la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Se ha observado que un trabajo de investigación de estas características, para ofrecer utilidad, ha de partir necesariamente por un tratamiento teórico de la materia, pero debe introducir también aspectos prácticos y aportar, como se ha visto, conclusiones de carácter propositivo

SEGUNDA

En el decurso de la investigación se ha observado la importancia de clarificar determinados conceptos que son esenciales para avanzar en la regulación común de la materia y su aplicación homogénea. A tales efectos se ha observado una falta de consenso internacional en la definición del despilfarro de alimentos, siendo la definición actual adoptada por la Unión Europea diferente de otras ampliamente difundidas a nivel internacional. Asimismo se ha constatado una pronunciada falta de armonización en la metodología para la medición del desperdicio de alimentos a nivel global, en gran parte como consecuencia de este desacuerdo en su concepción básica y la exclusión de ciertas etapas de la cadena alimentaria en la medición. Se ha podido observar a su vez que la gestión de residuos alimentarios presenta particulares en sus criterios de gestión.

TERCERA

El análisis realizado en el plano internacional ha revelado que nos encontramos ante una problemática que debe abordarse con premura y globalmente. Se han aportado las principales características de la problemática y respuestas de la Comunidad Internacional, centrando la atención del estudio en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles aprobados en 2015.

Del análisis de este plano internacional desean resaltarse las siguientes cuestiones: En primer lugar, el despilfarro de alimentos se manifiesta de forma diferente según el desarrollo económico de los estados, siendo más pronunciado en las últimas etapas de la cadena en los países desarrollados; En segundo lugar, el despilfarro de alimentos no ha sido explícitamente tratado por los textos internacionales hasta la adopción de los ODS en 2015, que han sido ampliamente adoptados por la comunidad internacional; En tercer lugar, pese a esta amplia adopción de los objetivos, éstos no son legalmente vinculantes y dependen abiertamente de los estados para su aplicación y monitorización.

Todo indica a que nos encontramos ante una regulación emergente y que capta fácilmente el compromiso de los diferentes actores de la comunidad internacional, sin embargo, la regulación y los objetivos actualmente diseñados no presentan obligatoriedad legal y su aplicación/monitorización es demasiado dependiente de los estados individuales, aspecto que deberá reforzarse en el futuro.

CUARTA

El hito posterior ha requerido que nos adentremos a analizar en el rol de la UE en la materia que nos ocupa. Puesto que todavía no se dispone de una norma específica que regule el despilfarro de alimentos, se ha requerido detectar en el estudio los diferentes instrumentos jurídicos aplicables para comprender su contenido y explorar a su vez las carencias y necesidades de modificación que requieren. Todo este proceso ha sido realizado bajo el prisma de alcanzar los objetivos (ODS) de la Agenda 2030, con los que Europa se ha comprometido.

Tras conducirse el correspondiente análisis, han sido revelados los siguientes resultados:

a) La Unión Europea ya ha establecido algunas medidas para alcanzar el ODS 12.3 en su Plan de Acción para la Economía Circular 2015. Cuatro de las 54 medidas adoptadas se circunscriben precisamente a los residuos alimentarios. También hemos detectado que se alzan como un indicador en el marco de medición de economía circular de 2018.

b) En los últimos dos años el compromiso de la UE con el despilfarro de alimentos ha ido progresando y se ha materializado en diversos avances que contribuyen a la obtención del ODS 12.3. Sin embargo, las medidas mencionadas no ofrecieron resultados remarcables hasta finales de 2016.

c) Entre las innovaciones de interés debe subrayarse la última modificación de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos por medio de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018. En ella se ha introducido por primera vez en la UE una definición específica de residuos alimentarios, así como también objetivos de reducción y monitorización/medida de tal residuo por los Estados miembros. De todos modos, como ha podido observarse, tal definición presenta actualmente dificultades para ser armonizada con otras definiciones ampliamente difundidas a nivel global. Se considera que ello puede constituir un obstáculo para el estudio y comparación del despilfarro fuera del ámbito de la UE

Debe destacarse también que el objetivo de reducción adoptado en el marco europeo para los residuos alimentarios es un fiel reflejo del ODS 12.3. Sin embargo, a diferencia de los objetivos que se establecen en otras áreas reguladas por la Directiva, hemos constatado que este no es (todavía) jurídicamente vinculante. Además el contenido de dicho objetivo es alterado por la definición adoptada por la UE, que difiere de la elaborada por Naciones Unidas, y no presenta tampoco compromisos de reducción específicos en todas las fases de la cadena.

d) También observamos que para la eficacia del nuevo régimen jurídico gestando en la UE sobre el despilfarro alimentario debería avanzarse todavía más en la adopción de una metodología común para la medición de residuos alimentarios. Es este un aspecto fundamental, que previsiblemente puede quedar ultimado a finales de 2019. Como hemos visto, la demora en el desarrollo de la metodología mencionada ha frenado el establecimiento de un punto de partida común en la UE y la consecución de datos representativos imprescindibles. Además, hemos comprobado también que el diseño final de esta metodología provoca ya ciertas controversias en torno a su aplicación en las primeras etapas de la cadena.

e) Un aspecto de interés que también debe resaltarse son los instrumentos creados por Europa para la participación en la elaboración y aplicación de políticas y normas relacionadas con el objeto de estudio. Constatamos en este punto, por ejemplo, que la UE ha ido creando los últimos años plataformas de partes interesadas especializadas en temáticas estrechamente ligadas con la consecución del ODS 12.3. Estas plataformas se han reunido con regularidad desde su creación, están compuestas por diversos agentes de la cadena de alimentos y han demostrado ser instrumentos útiles para mejorar la comprensión del despilfarro de alimentos en la UE. El trabajo realizado por éstas se ha plasmado así en el diseño de un sistema de medición común y la creación de Guías de Donación y piensos para la Unión Europea. Actualmente se sigue trabajando en nuevas iniciativas para mejorar la comprensión del despilfarro de alimentos.

f) Los aspectos anteriores no deben oscurecer otra cuestión de suma importancia. Desde este trabajo se considera que la falta de claridad normativa en la regulación actual europea sigue generando interpretaciones dispares y prácticas de aplicación diferentes por parte los Estados miembro en temáticas como la fecha de etiquetado, la donación de alimentos, los aspectos de higiene o el régimen jurídico tributario aplicable (concretamente, Impuesto sobre el Valor Añadido). Algunas de estas interpretaciones obstaculizan la consecución del ODS 12.3. Desde este estudio se insta a que sean superadas en el marco de nuevas modificaciones normativas.

QUINTA

Una vez realizadas las valoraciones anteriores, nos encontramos en disposición para responder a la primera pregunta que nos planteábamos al inicio del estudio: ¿Ha desarrollado la Unión Europea medidas político-legislativas efectivas para la futura consecución del ODS 12.3 por medio del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015?

Se concluye que las medidas adoptadas por el Plan de Acción para la Economía Circular relacionadas con los residuos de alimentos han supuesto un avance hacia la futura consecución del ODS 12.3 por parte de la UE. Sin embargo, la política y regulación normativa de los residuos alimentarios en Europa se encuentra todavía

en una fase muy inicial o embrionaria en comparación con el régimen jurídico aplicable a otros residuos. La efectiva consecución del ODS 12.3 en 2030 requerirá, como mínimo, mantener el compromiso demostrado los últimos tres años, además de perfeccionar y ampliar la ambición de los instrumentos diseñados a lo largo del Plan de Acción. Entre ellos, deberá mejorarse las definiciones y aspectos normativos previamente apuntados.

SEXTA

El presente estudio ha descendido también al ámbito de Catalunya. Es bien sabido que, desde su aprobación en 2015, el objetivo establecido por Naciones Unidas ha imantado también el ámbito de actuación estatal. La cercanía territorial con la Administración autonómica catalana (que dispone de importantes competencias en materia de residuos y recursos alimentarios) y con los actores interesados en la materia ha motivado ofrecer un análisis separado de los avances llevados a cabo desde el territorio.

En este sentido, del estudio jurídico llevado a cabo se desprenden los siguientes resultados:

a) las Comunidades Autónomas, y entre ellas, Catalunya, están llevando a cabo iniciativas político-legislativas relacionadas con el objeto de estudio. Todas ellas deben, junto con las Entidades Locales, deben ir sumando aportación para la consecución de los ODS de la Agenda 2030.

b) Por lo que se refiere a Catalunya, debe aflorarse que todo indica que se contará inminentemente con un Plan Nacional para la implementación de la Agenda 2030, cumpliendo así con el compromiso adoptado por el Govern en 2017. Dicho Plan se complementará a su vez con un Acuerdo Nacional para involucrar a diversos agentes de la comunidad con los objetivos de la Agenda 2030, aumentando la escala, integración y ambición del proyecto. Se busca por tanto una estrategia conjunta que aglutine en su concepción y aplicación a toda la sociedad para conseguir los ODS, y no únicamente a la acción gubernamental.

c) Para la medición de los ODS han sido establecidos 100 indicadores diseñados por Eurostat para monitorizar la Agenda 2030. Entre ellos, se observa como de momento no se ha introducido la medición del despilfarro de alimentos, a esperas de una metodología común diseñada en Europa, a la que previamente hemos hecho referencia.

d) Un objetivo similar al ODS 12.3 es incluido en el Programa General de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Catalunya 2020. Predeciblemente, la adopción del Plan Nacional para la Agenda 2030 conllevará la adopción específica del ODS 12.3.

e) La Proposición de Ley sobre la reducción del desperdicio alimentario presentada en febrero de 2018 es considerada una medida de gran relevancia. La proposición recoge disposiciones que se valoran muy positivamente para conseguir la reducción del desperdicio de alimentos en Catalunya. Entre ellas destaca la implementación imperativa de Planes de prevención del despilfarro por diferentes agentes, la modificación de la responsabilidad para supuestos de donaciones y la inclusión de una jerarquía específica para los alimentos.

Examinada esa propuesta de ley, dentro del contenido que presenta actualmente, observamos que presenta una serie de puntos potencialmente mejorables. Entre ellos, queremos subrayar especialmente la inclusión de las pérdidas en la definición del residuo (sin alterar el contenido esencial de la definición marcado por la UE) y proceder a la modificación del Código de Consumo de Catalunya para permitir la venta de alimentos pasada la fecha de consumo presente. También se han aportado en el trabajo algunas consideraciones más prácticas que pueden favorecer la donación de alimentos por parte de entidades benéficas.

Pese a los puntos de mejora ahora planteados, debe hacerse énfasis en que desde este trabajo se considera que disponer de una ley sectorial monográficamente dedicada a abordar el despilfarro de alimentos se presenta como un instrumento recomendable para la consecución del ODS 12.3 en Catalunya. Deberá atenderse, para analizar con rigor su contenido, al redactado que finalmente ofrezca la aprobación.

Dentro de la propuesta normativa referida, optar por el establecimiento de un Plan catalán de lucha contra el desperdicio alimentario supondría, en los términos que se establecen ahora, una estrategia de gran utilidad para abordar el ODS 12.3. Analizando el material del que ahora se dispone, constatamos que la problemática se pretende abordar a partir de políticas de diferente naturaleza que confluyen bajo un plan único que les aporta coordinación y coherencia. La implementación efectiva del plan iría además garantizada por órganos de seguimiento y respaldo económico.

SÉPTIMA

Una vez realizadas las valoraciones anteriores por lo que respecta a Catalunya, nos encontramos en disposición para responder a la segunda pregunta que nos planteábamos al inicio de este estudio: ¿Ha desarrollado Catalunya medidas político-legislativas efectivas para la futura consecución del ODS 12.3?

Respecto a esta segunda cuestión, debemos concluir que la comunidad catalana presenta un gran compromiso para abordar el problema del despilfarro de alimentos, que se materializa en un amplio abanico de aportaciones e iniciativas realizadas durante los últimos años por parte de instituciones, empresas, organizaciones y sociedad civil.

Sin embargo, para la correcta consecución de los objetivos de la Agenda 2030 se requieren planes de acción que dirijan y coordinen este compromiso. Así, podemos valorar que recientemente en Catalunya se están gestando estrategias ambiciosas para la consecución del ODS 12.3, y que predeciblemente emergerán los durante los siguientes dos años. Entre ellas debe destacarse también la iniciativa legislativa acabada de mencionar.

Debe concluirse por tanto que Catalunya está comenzando a desarrollar varias medidas político-legislativas para afrontar decididamente nuestro objeto de estudio. Hemos podido comprobar que algunas de ellas son especialmente ambiciosas. Se abre a partir de ahora la puerta a un reto que es clásico en nuestro derecho público actual: La necesidad de realizar un efectivo seguimiento y de que se apliquen correctamente los mandatos dictados por el legislador, junto con los planes y programas en que se concretan en el texto. De este modo, además de solucionar

problemas existentes en nuestra sociedad relacionados con el despilfarro de alimentos y de contribuir a una mejora de la economía circular, se podría colocar a Catalunya en la vanguardia del ODS 12.3 en un par de años.

El presente trabajo de investigación, por último, debe recordar que se ha examinado el estado actual de la cuestión, detectado carencias y realizado propuestas de futuro sobre una materia que muy recientemente ha logrado ser objeto de atención expresa por parte de políticos y juristas. No se desconoce que estamos viviendo el inicio o gestación de nuevas políticas y estrategias, que poco a poco se irán plasmando en instrumentos jurídicos cada vez más eficaces. Se requerirán así estudios, de este y otros ámbitos del conocimiento, que permitan seguir estudiando esta evolución.

Agradecimientos:

A Isabel Pont por dirigir el trabajo y por todas las clases de estos últimos años.

A Meritxell Rota, Miriam González, Clara Solé, Rosa Flos, Roser Brutau y los voluntarios del Banco de Alimentos de Barcelona por dedicarme su tiempo y compartir su conocimiento.

A mis padres por permitirme los estudios.

BIBLIOGRAFÍA

RÉGIMEN JURÍDICO

ONU, Secretaría General (1987). Development and International Co-operation: Environment. (Document A/42/427) (ANNEX) *Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future"*. Disponible en: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [2 de Mayo de 2019]

ONU: Asamblea General (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En vigor desde 1976), Resolución 2200 A (XXI). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Professionalinterest/Pages/cescr.aspx> [2 de Mayo de 2019]

ONU: Asamblea General (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 217 A (III). Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/47a080e32.html> [2 de Mayo de 2019].

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Disponible en: [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0340-0396\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf) [2 de Mayo de 2019]

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf> [2 de Mayo de 2019]

Reglamento (CE) n o 767/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 , *sobre la comercialización y la utilización de los piensos*, por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 1831/2003 y se derogan las Directivas 79/373/CEE del Consejo, 80/511/CEE de la Comisión, 82/471/CEE del Consejo, 83/228/CEE del Consejo, 93/74/CEE del Consejo, 93/113/CE del Consejo y 96/25/CE del Consejo y la Decisión 2004/217/CE de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE)

Reglamento (CE) N° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 *relativo a la higiene de los productos alimenticios.*

Reglamento (CE) N° 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*

Reglamento (CE) N° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 *por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano*

Reglamento (CE) No 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 *sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales*

Reglamento (CE) n° 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,*

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo 2018, *por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.*

Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, *por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.*

Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, *por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.*

Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, *por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y*

a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Directiva 2006/112/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2006 *relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido*

Ley 27/2014, de 27 de noviembre, *del Impuesto sobre Sociedades*. Jefatura del Estado. BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014 Referencia: BOE-A-2014-12328

Ley 12/2013, de 2 de agosto, *de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*. . Jefatura del Estado. BOE núm.185, de 3 de agosto de 2013. Referencia: BOE-A-2013-8554.

Ley 17/2011, de 5 de julio, *de seguridad alimentaria y nutrición*. Jefatura del Estado. BOE núm. 160, de 6 de julio de 2011 Referencia: BOE-A-2011-11604

Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, *por el que reestructura la Presidencia del Gobierno*. Boletín Oficial del Estado núm. 148. (Martes 10 de junio de 2018).

Real Decreto 1518/2018, de 28 de diciembre, *por el que se aprueba el Programa anual 2019 del Plan Estratégico Nacional 2017-2020*. Boletín Oficial del Estado núm. 314 (Sábado 29 de diciembre de 2018).

Real Decreto 1043/2017, de 22 de diciembre, *por el que se aprueba el Programa anual 2018 del Plan Estadístico Nacional 2017-2020*. Boletín Oficial del Estado núm. 316. (Viernes 20 de diciembre de 2017).

Real Decreto 271/2014, de 11 de abril, *por el que se aprueba la Norma de Calidad para el yogur o yoghurt*. Boletín Oficial del Estado núm. 102. Lunes 28 de abril de 2014.

Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, *por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos* de 21 de marzo de 2019, relativo

al refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2010. Boletín Oficial del Estado núm.80. (Miércoles 3 de abril de 2019)

Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, *por la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible*. Boletín Oficial del Estado núm. 47 (sábado 23 de febrero de 2019).

Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria, *por la que se publica el código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio-Ambiente Boletín Oficial del Estado núm 302 (18 de diciembre de 2015)

Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) aprovat el 19 de juliol 2006

Llei 22/2010, del 20 de juliol, *del Codi de consum de Catalunya*. DOGC núm. 5677, 23/07/2010.

Decreto 272/2018 de 20 de diciembre, *por el que se aprueba el Programa anual de actuación estadística para el año 2019*. Departamento de la Vicepresidencia y de economía y hacienda. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 7774-24.12.2018.

Decret 126/2017, de 25 de juliol, *del Consell Català de l'Alimentació*. Departament d'agricultura, ramaderia, pesca i alimentació. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7421 - 27.7.2017

Acord de Govern *per a l'elaboració del Pla nacional per a la implementació de l'Agenda 2030 a Catalunya i de creació de la Comissió Interdepartamental per a l'elaboració del Pla a Catalunya*. Generaliat de Catalunya. Aprovat en la sessió del Govern del día 14 de febrer de 2017.

Moció 20/XII del parlament de Catalunya, *sobre l'agenda 2030 per al desenvolupament sostenible*. Parlament de Catalunya. Aprovació Ple del Parlament, sessió 19, 09.11.2018, DSPC-P 27 Publicació: BOPC 198

DOCUMENTOS PROCEDENTES DE ENTIDADES PÚBLICAS

ONU: Asamblea General, 2015. *Agenda de Acción de Addis Abeba* de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. (A/RES/69/313). Disponible: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf [2 de Mayo de 2019]

ONU: Asamblea General, 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/20/1).

ONU: Asamblea General, 2017. *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. (A/RES/71/313) [Annex].

FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, (2018). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO.

FAO, (2011). Food and Agriculture organization of the United Nations. “*Global food losses and food waste-Extent, causes and prevention*”. Study conducted for the International Congress SAVE FOOD! Disponible en: <http://www.fao.org/3/mb060e/mb060e00.htm> [1 de Mayo de 2019]

UNEP, 2014. Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households - Guidance for governments, local authorities, businesses and other organisations, Version 1.0.

European Commission (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. “*On the implementation of the Circular Economy Action Plan*. COM (2019) 190 final.

European Commission (2019). Commission Delegated Decision (EU) .../...of 3.5.2019. *Supplementing Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of levels of food waste*. C (2019) 3211 final.

European Commission (2019) Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *On the implementation of the Circular Economy Action Plan*. SWD (2019) 90 final.

European Commission (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *On a monitoring framework for the circular economy*. COM (2018) 29 final.

European Commission (2018) Commission Notice, *Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption* (2018/C 133/02).

European Commission (2018) *Market study on safe marking and other information provided on food labels and food waste prevention*. Final Report. ISBN 978-92-79-73421-2.

European Commission (2017). Commission Notice, *EU guidelines on food donation*. C (2017) 6872 final.

European Commission (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Next steps for a sustainable European future*. COM (2016) 739 final.

European Commission (2016). Commission Staff Working Document. Key European action supporting the 2030 *Agenda and the Sustainable Development Goals*. SWD (2016) 390 final.

European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Closing the loop – An EU Action plan for the Circular Economy*. COM (2015) 614 final. Con ANEXO I.

European Commission (2015) FLASH EUROBAROMETER 425. Food Waste and date marking. Summary. Fieldwork: September 2015, Publication: October 2015.

European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. COM (2011) 571 final.

European Commission (2011) Communication from the Commission: *A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2011) 265 final.

European Commission (2010) Communication from the Commission, Europe 2020 A strategy for Smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety. *Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities on “action and implementation”*

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety. *Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities in relation to date marking and food waste prevention.*

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 5 Meeting Summary report: Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 52 6 December 2018 – From 9:30 to 18:00

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety EU platform on food losses & food waste: sub-group on food waste measurement, DG Health and food waste (SANTE). 3 meeting summary report: Brussels, 36 Rue Froissart (Albert Borschette building), Room AB-3A 28 February 2018 – From 10:00 to 16:00

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety EU platform on food losses & food waste: sub-group on date marking. DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting Brussels, LOI 130 Building, 130 Rue de la Loi (Room B) 20 April 2018 – From 10:00 to 16:00

European Commission (2018). Directorate-General for Health and food safety EU platform on food losses & food waste: sub-group on food donation. DG Health and food waste (SANTE). 4 meeting summary report: Brussels, Jacques Delors Building Rue Belliard 99-101, Room JDE 70 26 October 2018 – From 10:00 to 17:00

European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. *Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities on measurements of food waste.*

European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. *Mandate of sub-group established under the EU Platform on Food Losses and Food Waste to support EU activities to facilitate food donation.*

European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety EU platform on food losses & food waste: sub-group on action and implementation, DG Health and food waste (SANTE). 1 meeting summary report: Brussels, 36 Rue Froissart (Albert Borschette building), Room 2D 25 October 2017 – From 10:00 to 13:00

European Commission (2017). Directorate-General for Health and food safety. EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 3 rd

meeting Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 52 7 November 2017 – From 9:30 to 18:00

European Commission (2016). Directorate-General for Health and food safety. *EU Platform on Food Losses and Food Waste*. Terms of Reference (ToR).

European Commission (2016). Directorate-General for Health and food safety. EU platform on food losses & food waste, DG Health and food Safety (SANTE). 1 Meeting summary report: Brussels, 99-101 Rue Belliard (Jacques Delors building), JDE 51 29 November 2016 – From 9:30 to 18:00.

European Parliament and Council (2013). Decision no 1386/2013/EU. On a General Union Environment Action Programme to 2020 “*Living well, within the limits of our planet*” (L 354/171). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> [3 de Mayo 2019]

European Parliament (2019) Directorate-General for External Policies (POLICY DEPARTMENT). *Europe’s approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*. STUDY. February 2019-PE. 603.473. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf>

European Parliament (2017) European Parliament resolution of 16 May 2017 on initiative on resource efficiency: *reducing food waste, improving food safety* (2016/2223(INI)) Disponible en http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0207_ES.html [5 de mayo de 2019].

European Parliament (2016). EPRS. *Circular economy package: Four legislative proposals on waste*. Briefing EU legislation in Progress January 2016. PR 573.936. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-573936-Circular-economy-package-FINAL.pdf> [4 de Mayo 2019].

European Parliament (2012) *Resolution of 19 January 2012 on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU* (2011/2175(INI)).

Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*. Informe Especial 34/2016. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=40302> [3 de Mayo de 2019]

Council of the European Union (2016) *Food losses and Food waste- Council conclusions* of 28 June 2016. 10730/16.

European Committee of the Regions (2017). *Opinion of the European Committee of the Regions- Food Waste*. (2017/C 017/06). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52015IR6646> [3 de Mayo de 2019]

EUROSTAT, (2018). Sustainable development in the European Union. *Monitoring report in progress towards the SDGs in a EU Context*. 2018 Edition. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/publications> [3 de mayo de 2019]

EUROSTAT, (2017). EU SDG INDICATOR SET. Final version of 28 April 2017 as agreed with Commission Services, which received a favourable opinion by the European Statistical System Committee at its meeting of 17-18 may 2017. Indicators for monitoring the SDG in an EU contest.

EUROSTAT (2015) Sustainable development in the EU. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy. Eurostat Statistical Books. 2015 Edition. ISSN 2443-8480. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/publications> [3 de mayo de 2019]

EUROSTAT (2015) Sustainable development in the EU. *2015 Key messages*. Eurostat Statistical books. 2015 Edition. ISSN 2443-8502.

VAT COMMITTEE (2019) *Guidelines resulting from meetings of the VAT Committee*: Guidelines resulting from the 97th meeting of 7 September 2012. Document C-taxud.c.1(2012)1701663-745. Disponibles en (apartado Guidelines, “latest list of guidelines”): https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-committee_en [5 de mayo de 2019]

FUSIONS, (2014). “*FUSIONS Definitional Framework for Food Waste (Full Report)*” FUSIONS-EU-Project. Reducing food waste through social innovation.

FUSIONS, (2014). “*Drivers of current food waste generation, threats of future increase and opportunities for reduction*” FUSIONS-EU-Project. Reducing food waste through social innovation.

Gobierno de España (2019) INFORME DE GOBERNANZA. *Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España*. Consejo de ministros 15.02.19.

Gobierno de España (2018) *ANEXO ESTADÍSTICO PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* Objetivos de Desarrollo Sostenible. 12 de julio de 2018.

Gobierno de España, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación (2018). *Informe del consumo de alimentación en España 2017*. Madrid 2018.

Gobierno de España (2018) *PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030*, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

Gobierno de España (2018) *INFORME DE ESPAÑA PARA EL EXAMEN NACIONAL VOLUNTARIO 2018* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gobierno de España, Ministerio de Agricultura y pesca, alimentación y medio-ambiente (2017). *Estrategia más alimento, menos desperdicio. MEMORIA DE ACTUACIONES* llevadas a cabo en el primer periodo de la Estrategia 2013-2016.

Gobierno de España. Ministerio de Agricultura y pesca, alimentación y medio ambiente (2017). Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados.

Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). *Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”* (2017-2020). Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados.

Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat. Agència de Residus de Catalunya (2019) *PLA D'ACCIÓ PER A LA PREVENCIÓ DEL MALBARATAMENT ALIMENTARI A CATALUNYA* (2019-2020)

Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2018) “*Mengem Futur, Per un sistema alimentari productiu, sostenible, resiliènt, saludable, responsable i d'accés universal a Catalunya.*” (Informe 1/2018). Disponible en: <http://cads.gencat.cat/ca/detalls/detallarticle/Mengem-futur-00001> [2 de Mayo de 2019].

Generalitat de Catalunya. Departament d' Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (2018). *La lluita contra el Malbaratament alimentari. Aprofitament dels aliments. DOSSIERTECNIC N92.* Disponible en <https://ruralcat.gencat.cat/web/guest/dossiers-tecnics> [3 de Mayo de 2019]

Generalitat de Catalunya, Agència Catalana de Seguretat Alimentària (2017) *Requisits de seguretat alimentària en la donació d'aliments*. Disponible en: <http://acsa.gencat.cat/ca/Publicacions/guies-i-documentos-de-bones-practiques/documentos-de-bones-practiques/requisits-de-seguretat-alimentaria-en-la-donacio-daliments-00001/> [7 de mayo de 2019]

Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) (2016). *L'Agenda 2030: Transformar Catalunya, Millorar el Món, Els reptes per a l'assoliment dels Objectius de Desenvolupament Sostenible a Catalunya*. Informe 3/2016. Disponible en: <http://cads.gencat.cat/ca/informes/informes-per-anys/page/lagenda-2030-transformar-catalunya-millorar-el-mon-/>

Generalitat de Catalunya, Agència Catalana de Seguretat Alimentària (2013) *GUIA DE PRÀCTIQUES CORRECTES D'HIGIENE PER A L'APROFITAMENT SEGUR DEL MENJAR EN ELS SECTORS DE LA RESTAURACIÓ I COMERÇ MINORISTA*. Disponible en: <http://acsa.gencat.cat/ca/Publicacions/guies-i-documentos-de-bones-practiques/guies-de-practiques-correctes-dhigiene-reconegudes-oficialment/guia-de-practiques-correctes-dhigiene-per-a-laprofitament-segur-del-menjar-en-els-sectors-de-la-restauracio-i-comerc-minorista/index.html> [7 de mayo de 2019]

Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat (2013) *PRECAT20, Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya 2013-2020*.

Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat i Agència de Residus de Catalunya (2012). *Un consum + responsable dels aliments, propostes per a prevenir i evitar el malbaratament alimentari*.

DOCTRINA

CHAMPIONS 12.3, (2018). “SDG target 12.3 on Food Loss and Waste: 2018 Progress report”. An annual update on behalf of Champions 12.3. Disponible online en: <https://champions123.org/2018-progress-report/> [2 de Mayo de 2019]

Ruiz, C. y Mordos, C. (2018) *Informe Especial, España frente al reto del desperdicio alimentario. Desarrollando Ideas Llorente & Cuenca. Madrid, marzo 2018.*

Scharff, C. (2018). CEC4EUROPE. *The EU circular economy package and the circular economy coalition for Europe.* Disponible en <https://www.cec4europe.eu/wp-content/uploads/2018/09/Scharff-The-EU-Circular-Economy-Package-and-CEC4Europe-2018.pdf> [3 de Mayo de 2019]

Wunder, S. et al (2018) REFRESH group: *Food waste prevention and valorisation: relevant EU policy areas.* D3.3 Review of EU policy areas with relevant impact on food waste prevention and valorisation.

Afonso, A & Sastre, S. (2017) *Despilfarro alimentario en España: Datos estadísticos, origen y legislación para reducirlo.* Catedra-UPM Bancos de Alimentos. Julio, 2017.

González-Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?* ResearchGate. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317283018_La_legislacion_francesa_e_italiana_sobre_el_desperdicio_alimentario_Un_ejemplo_a_seguir_por_otros_Estados_miembros_de_la_UE [3 de Mayo de 2019]

Stenmarck, A. et al. (2016) Estimates of European food waste levels. Estocol: FUSIONS. Reducing food waste through social innovation. Disponible en: <https://www.eufusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf> [2 de Mayo de 2019].

Vittuari, M. et al (2016) Recommendations and guidelines for a common European food waste policy framework. Final Report. FUSIONS, reducing food waste through social innovation.

Vittuari, M. et al (2015) Review of EU legislation and policies with implications on food waste. Final Report. FUSIONS. Reducing food waste through social innovation.

Lomazzi, Marta & Borisch, Bettina & Laaser, Ulrich. (2014). The Millennium Development Goals: Experiences, achievements and what's next. Global health action. 7. 23695. 10.3402/gha.v7.23695.

Lipinski, B. et al. (2013). “*Reducing Food Loss and Waste.*” *Working Paper, Installment 2 of Creating a Sustainable Food Future.* Washington, DC: World Resources Institute. Disponible online en: <https://www.wri.org/publication/reducing-food-loss-and-waste> [1 de Mayo de 2019]

Sachs, J. D. (2012). “*From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*”. VIEWPOINT| Lancet volume 379, issue 9832, P2206-2211.

OTROS

Federació de Bancs d’Aliments de Catalunya (FECATBAL) (2019) *Valoració, comentaris i propostes del la, sobre la Proposició de Llei per a la reducció del malbaratament alimentari.* Proposició presentada pel Grup Parlamentari Socialista i Units per Avançar i entrada al Registre General del Parlament de Catalunya amb data 8 de Febrer del 2019 amb el número 476

SAFE (Safe Food Advocacy Europe) (2019) FEEDBACK: EU FOOD WASTE MEASUREMENT METHODOLOGY-CONSULTARION RESPONSE.

ZEROWASTEEUROPE (2019). *Food Systems: a recipe for food waste prevention.* Policy briefing January 2019.

Proposició de llei sobre la reducció del malbaratament alimentari (2018). Presentada por el Grupo Parlamentario PDS-UNITS. Bopc 16 DE 15 de febrero de 2018. 202-00001/12.

Fundació Banc dels aliments de Barcelona (2017). *Memoria 2017.* Disponible en <https://www.bancdelsaliments.org/es/gestion-transparente/> [7 de Mayo 2019].

Proposición de ley (2017): *Proposición de ley para Promover y facilitar la donación de alimentos*, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. 23 de junio de 2017. 122/000106

Enmiendas e Índice de enmiendas al articulado. (2017) (122/000106. *Proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos*. BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. 22 de noviembre de 2017.

Proposición no de Ley (2017) Presentada por el Grupo parlamentario Socialista, *sobre medidas para combatir el despilfarro alimentario*. Aprobación con modificaciones así como enmienda formulada. (161/001580) BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 7 de junio de 2017.

Proposición no de Ley (2017) presentada por el Grupo parlamentario Popular en el Congreso, *sobre el IVA aplicado a la donación de alimentos*. (161/001992). BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 27 de junio de 2017.

WRAP (2017) Labelling guidance. Best practice on food date labelling and storage advice. Publication date: November 2017

Proposició de llei de l'aprofitament de l'excedent alimentari (2016), Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. BOPC 24 de marzo de 2016. 202-00017/11.

ICLEI, (2015). *From MDGs to SGGs: What are the sustainable Development Goals?* ICLEI BRIEFING SHEET- Urban Issues, No.01.

BIO by Deloitte (2014) Comparative Study on EU member States' legislation and practices on food donation. Executive summary June 2014. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/agenda/our-events/events/food-donation-fighting-food-poverty-and-addressing-food-waste> [5 de mayo de 2019].

RECURSOS EN LÍNEA

FUSIONS (definición, miembros, tiempo de duración, objetivos, etc.):

<https://www.eu-fusions.org>

WRAP: <http://www.wrap.org.uk/>

ONU sobre los ODS <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

Comisión Europea referente a Medio-ambiente y Desarrollo Sostenible

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

Comisión Europea Economía Circular: http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

Eurostat donde se encuentran las publicaciones realizadas en torno al seguimiento del Desarrollo Sostenible en la UE:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/publications>

Eurostat, para la monitorización de la economía circular

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

Zero Waste Europe <https://zerowasteurope.eu>

SUSTAIN the Alliance for better food and farming

https://www.sustainweb.org/news/mar18_eu_food_waste/

FOOD TANK, the think tank for food

<https://foodtank.com/news/2018/06/european-union-food-waste-reduction-target/>

Government Europa, Reducing food waste in the EU:

<https://www.governmenteuropa.eu/reducing-food-waste-eu/91604/>

Fresh Produce Journal <http://www.fruitnet.com/fpj/article/175329/eu-takes-vital-step-forward-in-war-on-food-waste>

CHAMPIONS <https://champions123.org>

Centro de Investigación en Economía y Desarrollo Agroalimentario (CREDA-UPC-IRTA).

<http://www.creda.es/home/es>

Sobre el procedimiento de actos delegados y actos de implementación en la UE:
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en#implementing-acts

Sobre el procedimiento de adopción del acto delegado para la metodología común del despilfarro en la UE https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-705329_en

Safe Food Advocacy Europe (Striving for safer food for european consumers):
<https://www.safefoodadvocacy.eu/>

Documento aclaratorio sobre las fechas de caducidad y consumo preferente en los Envases de alimentos de la Comisión Europea
https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_best_before_es.pdf

Alto Comisionado para la Agenda 2030

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Sociedad_y_bienestar/Alto-Comisionado-Agenda-2030.html

ODS en el Instituto Nacional de Estadística

<https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>

Estrategia “Más alimentos, menos desperdicio”

<http://www.menosdesperdicio.es>

Proyecto REFRESH <https://eu-refresh.org/about-refresh#about-the-project>

Comisión interdepartamental, sobre la elaboración del Plan Nacional Catalunya 2018

http://exteriors.gencat.cat/ca/detalls/noticia/20180914_comissiointerdepartamentalagenda2030

Acuerdo Nacional para la Agenda 2030 en Catalunya

<https://www.sostenible.cat/noticia/el-govern-impulsa-un-acord-nacional-per-a-lagenda-2030-a-catalunya>

Plataforma Aprofitem els Aliments

<https://aprofitemelsaliments.org/>

Interreg, European Territorial Co-operation

<https://interreg.eu/>

Parlamento de Catalunya, consulta del expediente para la Proposición de ley sobre la reducción del despilfarro alimentario

<https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00001/12>

ANEXOS

ENTREVISTA 1:

Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS): Meritxell Rota

Funciones/Cargo desempeñado: Analista técnica en políticas de desarrollo sostenible dentro del CADS

1- Referente al informe “L’Agenda 2030: Transformar Catalunya, millorar el món”.

El informe tiene una primera parte de diagnóstico (Internacional y Catalunya), para hacerla se partió de los Indicadores propuestos por NNUU en ese momento, si estaba el indicador disponible se tomaba, y si no se buscaba el más parecido que diera respuesta a lo pedido.

La segunda parte, que tiene el valor añadido del CADS como consejo asesor, contiene una especie de “localización” (técnicamente se llama “localización”) de los ODS en Catalunya (por ejemplo, entendiendo que no hay problemas de hambre estructural en Cataluña, pero sí problemas de malnutrición – no conseguir una nutrición suficientemente adecuada por cuestiones de recursos económicos por ejemplo o exceso de peso en la población-. Vincula así el ODS 2 y 3, bajo la naturaleza integradora de la Agenda).

Es así un documento ASESOR donde un grupo de expertos (que forman el CADS) expone al Gobierno los retos derivados para Catalunya según la Agenda. Se hace con todos los ODS salvo el 17, dado que el CADS decidió no entrar en los medios de implementación –que es gran parte de este ODS-. El CADS llevaba a cabo así un diagnóstico y asesoramiento, la ejecución sería el siguiente paso por parte del Govern.

2- Sobre el Acuerdo del Govern aprobado el 14 de febrero de 2017, por el que el Plan de Govern para la XI legislatura se compromete a realizar (entre otros) un Plan Nacional de ODS para implementar la Agenda 2030 en Catalunya.

2.1 ¿En qué estado se encuentra actualmente el Plan Nacional de los ODS?

No está aprobado. El CADS ha trabajado bastante directamente en su elaboración, ya que ofrece soporte técnico y material, a la vez que vela por la coherencia de las políticas de la agenda integrada.

En febrero de 2017 se aprueba el acuerdo y se comienza a trabajar en dicho plan. Al ser una Agenda con la virtud de ser integrada, tratamos poner a trabajar los distintos Departamentos juntos, lo cual tiene sus retos y dificultades, aunque resulta muy interesante a su vez.

Por la situación política vivida en 2017, el proyecto quedó bastante paralizado hasta 2018, cuando se volvió a hacer otra reunión de la comisión inter-departamental (grupo que dirige la elaboración de este plan de acción), se retoma el plan y los trabajos realizados para este plan. Se realizan además unas reuniones para cada uno de los ODS, en estas viene un representante de cada uno de los Departamentos pertinentes al ODS concreto (que, normalmente, son más de uno, dado que son retos integrados, amplios y multidisciplinares). Estas reuniones se han ido realizando conjuntamente y recopilando los compromisos en relación a cada ODS, en este momento, tenemos todos los compromisos de todos los Departamentos.

Estamos así pendientes de una nueva reunión de la Comisión Inter-Departamental (formada por cada uno de los secretarios generales de cada departamento de la Generalitat) para formalizar su aprobación.

2.2 Estas reuniones, ¿tienen alguna relación con las Jornadas sobre ODS específicos realizadas también en el contexto de la elaboración del Plan Nacional?

Son cosas diferentes. Estas jornadas se hicieron en la primera fase (principios de 2017) para dar a conocer y dar debate sobre algunos de los ODS con diferentes Departamentos (aunque estaba abierta a todo el mundo) y empezar a hablar y reflexionar sobre ellos. Son divulgativas, no son de trabajo interno como las anteriormente expuestas, sino divulgativas y externas.

2.3 ¿El Plan Nacional se encuentra entonces en un Estado Avanzado?

Sí, en fase interna todavía pero prácticamente a punto de ser presentado. En fase final. Ha requerido tiempo dado que se le ha dado una perspectiva muy integral

(fomentando la comunicación directa entre varios departamentos) que requiere un trabajo muy largo interno, dado que son muchos ODS. Se han realizado muchas reuniones mensuales con frecuencia.

3- En relación al Plan Estatal de 2018, que hace bastante hincapié en el aspecto de las Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, ¿Qué relación se prevé existirá entre ambos planes?

No puedo darte una respuesta concreta, pero las relaciones con Cristina Gallach (Alta Comisionada para la Agenda 2030) son excelentes, el cambio de gobierno ha supuesto un gran impulso a la Agenda 2030 y además ha creado esta figura del Alto Comisionado, que al ser directamente dependiente del presidente del gobierno es excelente para medidas integradas (ya que no puedes depender de diversas partes para poder integrar). Se han puesto con interés, pero llevan poco tiempo, ya veremos más adelante si evoluciona la situación en caso de mantener el Gobierno.

3.1 Imagino que la coordinación se podrá valorar mejor cuando Catalunya tenga su plan propio listo, y se sepa qué sucede con el Gobierno actual (?)

Yo entiendo que sí. Cuando tengamos plan y menos incertidumbre se sabrá mejor cómo coexisten.

4- ¿Cómo se encuentra el desarrollo del sistema integral de datos ODS?

El compromiso está, y se trabaja en ello. Se han tomado como referencia los indicadores propuestos por Eurostat en relación a la Agenda 2030. Ellos lo simplificaron a 100, Catalunya coge el modelo, ya que también debemos reportar a la UE, e incorpora en su programa estadístico anual como estadística oficial. En el momento que los incorpora está obligado a presentar datos. IDESCAT ya está trabajando en ello y supongo que obedecerá al hecho por el Estado español, desarrollando indicadores y publicándolos según evolucionen. Algunos serán fáciles, porque ya se registraban, otros requerirán más elaboración y buscarlos en otros departamentos, y otros deberán trabajarse desde cero. Es una estimación claro.

4.1. ¿Y en referencia al indicador 12.3?

Es un tema que se mide desde Europa, diría que no está en los 100 indicadores de la Agenda 2030 y se ha incluido en el marco de medición de la economía circular (paquete de economía circular). Por eso es difícil decir si se ha integrado en la medición de los ODS en Catalunya, probablemente se tratará desde la agencia de residuos. Es complejo de medir y no suelen haber datos oficiales, además la metodología influye mucho en los resultados, lo vemos ahora que no es homogéneo.

4.2 ¿Cómo se integraría la medición catalana con la estatal?

Si España toma los 100 de Eurostat se integrarán perfectamente

5- ¿La comisión inter-departamental que habla el texto a qué se refiere?

En febrero de 2017 hay un acuerdo de gobierno para crear un plan nacional para la implementación de los ODS y se crea esta comisión formada por los secretarios generales de los departamentos, en paralelo se crea una comisión técnica –jefes de gabinete técnico o subdirectores-, para crear este plan y reunirse para discutirlo.

Además de la Agenda quisiera comentarte que en noviembre de 2018 el Parlament de Catalunya aprueba una moción por la que se insta al mismo parlamento de incorporar la agenda en sus principios y actuaciones, y también se insta al gobierno a: 1) acabar el plan nacional 2) elaborar un documento de base para hacer un pacto nacional para la agenda, no solo con gobierno, sino también sociedad civil (sindicatos, patronal, organizaciones relacionadas...) tan amplio como sea posible. El objetivo es construir una comunidad que trabaje conjuntamente para conseguir los ODS. Ahora estamos en la fase de elaboración.

El parlamento quiere articular así un pacto en paralelo al plan, que vaya más allá de la actuación del gobierno. Este pacto será una declaración no muy larga de principios y cada uno de los actores que la firme aportará planes y acciones para avanzar hacia la agenda. El Gobierno como parte firmante del pacto, también aportaría sus compromisos con el Plan. Se quiere ir más allá del plan de gobierno, y con la inclusión de actuaciones de todos los agentes de la sociedad, una alianza supra-gubernamental, muy de la mano con el ODS 17. Está en fase inicial, trabajando el documento de base.

ENTREVISTA 2:

Agencia de Residuos Catalana (ARC): Miriam González

Funciones/Cargo desempeñado: Técnica en el Departamento de Prevención y Eficiencia de Recursos. Perteneciente al área de Economía Circular.

Coordinación de la participación de la Agencia en el Proyecto ECOWASTE4FOOD, y en el Proyecto Europeo Rewine (reutilización de botellas de vino).

1- Teniendo en cuenta los avances de la política de la UE en la materia y la creación de los ODS ¿Considera que el desperdicio de alimentos se encuentra hoy en el punto de mira de la agenda política catalana?

Es un tema que sin duda presenta mucho interés hoy a nivel social, empresarial...cuando se realizó la presentación del Plan mismamente la sala se desbordó en asistencia. Es un tema muy transversal, conecta muchos ámbitos distintos, intereses muy variados y departamentos también muy diferentes. Sí es cierto que como tema está muy presente, así tenemos hoy una propuesta de ley en Catalunya sobre el desperdicio alimentario, que incluye entre sus medidas el establecimiento de un Plan futuro, participaciones varias a nivel europeo como el REFLESH (con representación Estatal, y muchos miembros de Catalunya), también el desarrollo del consejo Catalán de la Alimentación – que se reactiva en abril y tiene una comisión específica en desarrollo sostenible y sostenibilidad-, informes como “mengem futur que reflexionan sobre la situación, etc. son varias piezas que se van creando para hacer frente a la problemática y demuestran que hay varios movimientos e interés actual sobre el tema.

2- Teniendo en mente que después abordaremos el nuevo Plan para la reducción del despilfarro en Catalunya 2019-2020 ¿Cuáles han sido las actuaciones/políticas más importantes en Catalunya para luchar contra el despilfarro los últimos años? (entidades, iniciativas, legislación, etc.)

(Se toma de referencia la pregunta 3 y el DOSSIER TECNIC N 92 facilitado por la entrevistada)

Podría destacar el estudio realizado por la ARC del desperdicio en el año 2011, que fue un punto de inflexión porque se cuantificó y se empezó a poner cifras y causas. Junto a este punto de inflexión también hubo otras iniciativas más de tipo de social como creación de mesas de alimentos, la necesidad de recoger más alimentos por la crisis, etc.

La publicación coincide con el libro de Tristram Stuart sobre “El escándalo del desperdicio mundial de comida” y el Informe de la FAO de 2011, fueron unos años en que de golpe algo que estaba ahí se hizo visible. Aquí sucedió con este estudio. 2014 también fue un año de especial acumulación con la organización del “gran dina” en Barcelona, la campaña “som gent de profit” y muchas entidades/iniciativas también emergieron entonces.

3- ¿Qué ha aportado a Catalunya la participación en el Proyecto ECOWASTE4FOOD para la lucha contra el despilfarro?

Es un Proyecto INTEREG donde participamos 7 socios/regiones europeos, que contiene unas fases de trabajo que “obligan” a trabajar más intensamente en la temática. Ha supuesto una oportunidad para sentar a todos estos actores, hacer una fase de eco-innovaciones se han hecho en cada región (identificar), después visitas entre los socios para aprender qué se está haciendo entre los socios, y a partir de esa fase de aprendizaje generar nuestro plan de acción. Ha sido un impulso importante para dar forma, cooperar, poner objetivos, inspirar a otros países e inspirarse con ideas de otros territorios, etc. Su resultado directo ha sido un Plan conjunto y compartido con multitud de agentes.

4- El reciente “Pla d’acció de reducció del malbaratament alimentari de Catalunya (2019-2020)” es amplio y ambicioso, ¿Lo considera la herramienta adecuada para alcanzar el ODS 12.3 en Catalunya? ¿Qué fortalezas tiene?

Es un paso más en ese camino, el objetivo es muy ambicioso, sobre todo depende de qué interpretación del término “despilfarro de alimentos” entiendas, una cosa es reducir el despilfarro a la mitad y otra es reducir todos los residuos alimentarios a la mitad. En cualquier caso es un paso, todo lo hecho debe integrarse en las políticas alimentarias, al fin y al cabo el residuo es el indicador o alarma de que en este flujo

no se está trabando bien. Si llegas al final de la cadena alimentaria y un tercio de los alimentos se han perdido por el camino, es una alarma enorme de que algo no funciona. La foto es de todo el sistema.

Así, aquí encontramos medidas que afectan a algunas partes del sistema, aunque algunas áreas no están recogidas. Estamos en una fase inicial, de muchas, para reducir el despilfarro, con muchas soluciones inmediatas como es el caso de la redistribución. A medida que avanzamos iremos alcanzando otras capas: legislativas, económicas...con otro calado y otro tipo de participantes. Es así una pieza más que nos permite el avance, aunque algunos ámbitos están menos representados que otros, o no hay todavía algunas acciones sobre temas relevantes ya regulados en Europa, como las acciones desleales en la cadena alimentaria. Hay muchos aspectos involucrados indirectamente.

5- ¿Presenta el Plan algún obstáculo o limitación que pueda influir su aplicación práctica? ¿Qué aspectos del plan son mejorables?

Yo soy optimista con la ejecución del plan porque los proyectos que forman parte son proyectos que las entidades, o ya los tenían hechos, o tenían previsto hacerlos.

La respuesta sería diferente si sería un plan muy teórico donde luego no tendríamos competencias para realizarlo, o financiación suficiente, por ejemplo. Por eso es tan factible, igual rebasar otras barreras le toca a un siguiente plan más ambicioso en ese sentido. Aquí hay mucho trabajo de juntar, intercambio, soporte...pero viene sin financiación para aplicarlo, lejos de estas reuniones del ECOWASTE. Es una hoja de ruta conjunta y que sirve para ver la situación de todos los proyectos. Si se aprueba la Ley y se establece un Plan es un trabajo previo muy útil para saber la situación, con presupuesto.

Este Plan es muy singular porque tiene muchas entidades distintas en un solo plan, lo cual es muy positivo en un tema con tantos agentes relacionados. Es así un Plan práctico, una especie de hoja de ruta dirigida por la ACR con diferentes entidades, con la nueva proposición de ley como parte normativa y uno de los proyectos clave dentro del plan.

6- Dentro del Plan encontramos un campo de actuación concreto denominado “Desarrollo de instrumentos legales” (A6.1), donde se mencionan las enmiendas a la propuesta de ley contra el desperdicio en Catalunya ¿Cuáles son las enmiendas impulsadas por la ACR? ¿Existe alguna otra discrepancia no recogida?

Bueno, es una proposición del PSC y estamos trabajando justo esta semana en enmiendas. Ajustamos cosas en el preámbulo, coherencia, tema de cita de datos, etc. Revisar las obligaciones a los agentes, retocar su redactado...En el contenido hemos propuesto que la ley incluya pérdidas y despilfarro.

Ya se presentó una primera propuesta en 2016, se estuvo trabajando, pero se quedó estancada con la disolución del parlamento en 2017, en el 2018 la volvieron a presentar y se ha retomado el trabajo en febrero de 2019, es decir, ahora. Hay un acuerdo entre grupos parlamentarios para intentar aprobarla en Julio (tema de trámite, prórrogas, etc. lo más breve posible).

De una versión a otra los socialistas ya recogieron diversas enmiendas e ideas, son ya dos versiones muy distintas. Ahora tenemos esta mejora de incluir despilfarro/pérdida, también interesa al partido socialista incluir la obligación de donar a partir de un cierto tamaño en los establecimientos (al estilo de la ley francesa) y convenios de colaboración se propone quitarlo por no estar claro por parte de entidades sociales y ya ser existente en algunos convenios.

En general hay aun así bastante consenso, aunque nosotros hacemos el trabajo técnico, de lo político no puedo decir concretamente.

7- ¿También se ha establecido una jerarquía específica en la ley cierto?

Sí, una jerarquía adaptando la europea al supuesto de los alimentos. En el Plan también sale por cierto, nos inspiramos en otras que se han hecho pero adaptadas a nuestra forma de entenderlo.

También hay que decir que la ley, en su primer borrador, se abordaba mucho desde el enfoque social (por tanto, mucha importancia a la donación y la gente necesitada), en 2018 se ha aminorado y nosotros apostamos por no vincular intrínsecamente

despilfarro-pobreza, pese a que por supuesto conviven y la solución de ambas puede combinarse.

Pero el objetivo no es solucionar la pobreza con el despilfarro, un enfoque debe de ser de justicia alimentaria, responsabilidad en la cadena, economía circular y residuos, junto con políticas de inserción social claro. La propuesta socialista es más asistencialista en el discurso por eso. La ACR tiene esa perspectiva de eficiencia de recursos, aunque nunca olvidando la parte social/económica.

8- ¿Se ha discutido la idea de las llamadas “leyes del buen samaritano”?

Se ha abordado, no se ha llamado así, se ha redactado algo parecido, donde se reduce la responsabilidad de las entidades sociales en cuanto a donantes (no de los proveedores de esas entidades sociales, que algunos sectores pedían), equiparan entidad social a último consumidor.

9- ¿Y el tema de las fechas de caducidad/consumo preferente se ha discutido?

Sí, lo hemos hecho. En muchos países de Europa se permite vender los que han pasado la fecha preferente, aquí una ley de consumo de 2010 prohíbe esa comercialización, por lo que hemos debatido mucho al respecto. Pero ha habido discrepancias.

10- En el Plan también se apuesta fuertemente (desde la creación del propio comité regional) por la creación/presencia de plataformas que agrupan agentes de todos los ámbitos de la cadena de alimentos ¿Se han mostrado especialmente efectivos estos grupos representativos para abordar el desperdicio de alimentos?

También debemos dar un paso adelante, sí que se han creado muchas porque es un tema con muchos agentes y cooperación alta. Hay que juntar lo público, lo privado, lo social...y dialogar. Hay un cierto solapamiento de plataforma ahora, los proyectos europeos (Refresh, ECOWASTE –que se termina al acabar el proyecto-), se ha aprobado el consejo catalán de la alimentación (que tendrá sentido que sea el que se consolide y sea de más largo recorrido), también se está pensando en específico a nivel local. También se ha de cuidar que no se solapen porque los europeos deben seguir existiendo.

11- También se aboga mucho por la creación de guías y códigos de buenas prácticas en Catalunya ¿Cuáles existen actualmente? ¿Dónde pueden consultarse? (por ejemplo: sobre donación, higiene, diseño de empaquetado, etc.).

La Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria sí ha hecho pautas para la donación segura de alimentos. El Departamento de Agricultura ha hecho una guía para la elaboración de planes de prevención a nivel de empresa, si no se ha publicado se publicará en breve.

También hay pautas, consejos...en tema de etiquetado, cosas más informativas, en el plan “som gent de profit” se encuentran cosas al respecto.

12- Recientemente, la Unión Europea ha regulado por primera vez el despilfarro de alimentos en su política de residuos (definición, medida, objetivos...) ¿Comparte la ACR la perspectiva Europea a la hora de entender el problema del despilfarro? ¿O existen discrepancias en cómo se está regulando algún aspecto?

Bueno, en la Directiva de residuos de la UE “food waste” es la parte de los alimentos convertida en residuo, pero no menciona si es la parte comestible o no comestible...y en el trabajo de la UE para la cuantificación (que se ha contado ya en marzo con el borrador) también cuantifica el “food waste” refiriendo al catálogo de residuos europeo y los epígrafes que detalla también son de residuos. Todavía hay duda y queda mucho por matizar en ámbito europeo. FAO y la UE no coinciden en todo.

13 - Claro, en la directiva se habla de reducir el desperdicio alimentario a la mitad per cápita y en la venta al por menor/consumidores, pero luego nos habla únicamente de reducirlo en las otras fases (producción, distribución y posterior a cosecha), tal como lo establece NNUU ¿Esta segunda parte entiende como “reducción” cualquier cantidad o también 50%?

A priori, no se aplica a esa parte el 50%, también sería muy ambicioso. Pero claro, una vez más, no es lo mismo lo que entiende la FAO por desperdicio que lo que

entiende la UE. Ahora mismo “Food Waste” para la UE es todo residuo alimentario, no solo desperdicio.

14 - ¿Y las cosechas maduras/listas pero no cosechadas?

La Directiva remite a la regulación general de los alimentos, donde no se clarifica bien si “a partir de la cosecha” se refiere a una vez ha sido cosechada o una vez se encuentra lista para el consumo (y ya es alimento), no lo define con exactitud.

Aquí el sector primario no está a favor con la palabra desperdicio y están en contra de incluir tal pérdida en él, lo que no se llega a recoger serían así pérdidas alimentarias (Food Loss), la UE parece que apunta en esa dirección.

A nosotros, a nivel técnico, nos parece que todo es desperdicio. Lo importante no es la palabra en todo caso. Pero esos alimentos eran válidos para el consumo humano y estaban cultivados con ese objetivo, y hay una serie de elementos que han hecho que se queden en el campo (sobreproducción, PAC...muy complejo). Pero si todo se cuenta del mismo modo, porque en la cadena hay una clara interconexión en sus etapas, no podemos entenderlas como compartimentos estancos (como muchas veces viene referida en algunos gráficos, hay que tener cuidado y matizar esto).

Estos gráficos y mediciones aportan una información interesante pero nos indican dónde se está manifestando el desperdicio, no necesariamente dónde se genera o quién lo genera. Requiere interpretar con cautela. Por eso no incluir esta fase podría significar el riesgo de generar desperdicio sin contabilizar como tal, tiene ese riesgo perverso, aunque seguro que se puede encontrar un punto en común. Se requiere trabajar más con el sector, tiene la complejidad de muchos agentes e intereses.

15- ¿Alguna otra política Europea que afecte aun siendo fuera de las competencias de Catalunya?

Bueno, el tema del etiquetado es también normativa europea, hay un grupo específico en Europa sobre esa misma materia de hecho. También los impuestos de bonificaciones tipo IVA dependen de la UE u otros del Estado. En la ley se trató de abordar el tema de la fiscalización pero no tenemos competencias.

16 – Claro porque, actualmente, ¿la donación está sujeta a IVA cierto?

Sí lo está, en la ley francesa la donación francesa la donación te puede desgravar hasta un 60% pero aquí solo un 35%. Aunque es un tema que estatalmente se ha discutido y mencionado bastante. En cualquier caso no depende de la legislación catalana, aunque sí tiene papel relevante en otras competencias como consumo.

17 - ¿Cómo se monitorizará el nuevo plan de acción en Catalunya? ¿Cómo está monitorizando Catalunya el avance hacia el objetivo 12.3? ¿A quién remite esa información?

Simplificando mucho, mirar las acciones del plan y mirar a finales de 2019 qué se ha implantado (iniciadas, implantadas, paradas, anuladas), un nivel cualitativo de implantación. Y luego cada acción tiene unos indicadores de seguimiento, entonces pedimos los datos al responsable de cada acción, esa sería la parte cuantitativa.

Sirve además como un proceso de reflexión y planificación para el año siguiente, ya que se hace a final de año, de identificar acciones sin sentido actual o identificar nuevas, junto con todos los agentes. Dará una foto del grado de implantación a final de año. Un reto importante será agregar los indicadores obtenidos y sacar conclusiones (algunas acciones como las de concienciación o normativas no tienen un efecto directo), esos resultados a veces son difíciles de medir.

ENTREVISTA 3:

Departamento de agricultura, ganadería, pesca y de alimentación: Clara Solé.

Funciones/Cargo desempeñado: Departamento de agricultura, ganadería, pesca y de alimentación de la Generalitat de Catalunya. Dentro del Departamento, subdirección de inspección y control agroalimentaria. Responsable en temática pérdidas y desperdicio alimentario como técnica.

1- ¿Qué funciones desempeña la entidad en la que trabaja? ¿Cuáles de estas funciones están relacionadas con el despilfarro de alimentos?

[Mucha de la información referida en la respuesta se encuentra en el documento facilitado].

Trabajamos con el sector alimentario para conseguir objetivos de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, con el objetivo del programa general de prevención y gestión de residuos de Catalunya (PRECAT20) de reducir el desperdicio al 50% para 2020 en relación a los niveles de 2010. También hay que recordar que todavía es un tema que no se mide de forma uniforme y que la definición es muy reciente.

Tenemos una visión de la cadena alimentaria integral, el desperdicio sucede en toda la cadena, aunque puede manifestarse en un área concreta. Aunque, naturalmente, en este Departamento nos centramos más en las etapas iniciales (primaria, distribución e industria), pero sin olvidar el resto, junto con los principios de economía circular y la concienciación en la problemática.

Apostamos así por un sistema agroalimentario sostenible económica, social y ecológicamente. Dentro de los ODS, principalmente el 12 y 2, pero recordando que también afectan al resto porque la política es también integral.

Dicho este contexto, las diferentes áreas que trabajamos son la generación de conocimiento (realizando estudios, recientemente participamos en uno sobre el diagnóstico del despilfarro/perdidas en el sector del melocotón y la nectarina) y este año hemos hecho un dossier técnico del despilfarro, estamos ahora haciendo una

guía para elaborar un plan de reducción de pérdidas/desperdicio en las empresas agroalimentarias...

¿Es el Plan que la proposición de ley obliga a tener?

Exacto, una guía para facilitar su elaboración. La elaboraremos se apruebe la ley o no, ya que muchas industrias ya implementan un plan por cuestiones de eficiencia.

Vale, por favor continua,

También participamos en proyectos europeos como el ECOWASTE4FOOD en el comité estratégico de Catalunya, en el proyecto REFRESH en la plataforma española, y en un grupo de innovación agroalimentario llamado EIP-agri (“european innovation partnertship” tiene subgrupos de bioeconomía circular y food loss, como una de plataforma de trabajo).

En sensibilización también realizamos muchas iniciativas: jornadas el día mundial de la alimentación, participamos en muchas jornadas y foros activamente, información digital en nuestra web, un boletín mensual para suscribirse, material de divulgación, también hacemos fichas informativas de diversas iniciativas...Promovemos además el “espigolament” en el sector primario, creando convenio y acercando la práctica a este sector. Además, para ello estamos creando una Guía de buenas prácticas para un espigolament seguro, para que la acción se realice de la manera más eficiente y menos dañina.

En regulación, hacemos análisis de aspectos normativos para prevenir y reducir el despilfarro y las pérdidas alimentarias, ahora estamos tratando la ley desde el liderazgo de la comisión inter-departamental para hacer enmiendas. Llevamos mucho trabajando en esto, también en el texto que se presentó antes pero que decayó se hizo mucho trabajo. Hay mucho trabajo del texto anterior que se ha incorporado en el nuevo texto. Hay a su vez muchos Departamentos involucrados en este aspecto claro.

Además damos soporte a las entidades sociales en la transformación de alimentos para distribuirlos entre colectivos en riesgo de exclusión social mediante el Servicio de Regulación de Mercados Agroalimentarios (SERMA). Hay dos tipos de ayuda, una por fondos de europeos –gestionados por cada CCAA- pero también desde el

propio departamento, con fondos propios, damos ayuda al BdA para la transformación. También damos ayuda dentro del Programa de Desarrollo Rural (PDR) a las industrias para fomentar la economía circular (en particular, el despilfarro, aunque hay que analizar el impacto concreto). Hay muchas ayudas que se debería identificar cómo pueden influir al despilfarro.

2- Teniendo en cuenta los avances de la política de la UE en la materia y la creación de los ODS ¿Considera que el desperdicio de alimentos se encuentra hoy en el punto de mira de la agenda política catalana?

Sí, los Departamentos lo estamos integrando, cada uno plasmando lo que le toca dentro del modelo integral de la Agenda 2030 y sus ODS.

3- ¿Qué ha aportado Catalunya en el proyecto ECOWASTE4FOOD?

Mucho la verdad, ha propuesto muchas iniciativas, diría que son 23 las acciones comprometidas a realizarse, también hay una gran implicación política.

4- El reciente “Pla d’acció de reducció del malbaratament alimentari de Catalunya (2019-2020)” es amplio y ambicioso, ¿Lo considera la herramienta adecuada para alcanzar el ODS 12.3 en Catalunya? ¿Qué fortalezas tiene?

El plan ha venido muy bien en Catalunya porque se han identificado retos y agrupado acciones que se están haciendo en referencia a esto, poniendo en contacto a todos los agentes involucrados. Se ha colaborado, encontrado sinergias...ha sido un éxito por eso. Supone un buen primer paso para reducir el ODS 12.3.

5- ¿Considera que la definición de desperdicio de la ley es adecuada en la propuesta de ley?

Hemos estado revisando esta definición, en la UE hay una definición de food waste como “residuo alimentario” como todo alimento que se ha hecho residuo.

Tendremos en cuenta la definición europea, y no solapar definiciones, pero trataremos de incorporar consideraciones de la definición FAO a la existente. Así podría incluirse las pérdidas alimentarias para cuantificar ciertos alimentos que salen o no llegan a entrar en la cadena, que no serían despilfarro, serian a su vez

reducidas y medidas pero en otra categoría. Para el departamento es clara la necesidad de diferenciar pérdida y desperdicio.

La propuesta también debe actualizarse en algunos aspectos a la modificación legal sucedida en la UE, la exposición de motivos también está desactualizada...ha mejorado mucho desde la versión de 2016, ahora es más técnica y no solo centrada en la donación y la solidaridad. Se está trabajando mucho en la comisión y han habido muchas actualizaciones, habrá que esperar a ver cuánto queda recogido en el contenido final.

6- Llama también la atención la definición específica de “Espigolar” en el texto, ¿tiene el sector gran protagonismo en Catalunya?

Bueno es parte de la solución y ayudan a reducir las pérdidas en el campo, el departamento está trabajando con ellos para tranquilizar y normalizar la práctica en el sector de la agricultura, mediante la creación de una guía de buenas prácticas. A nivel legislativo, si finalmente se regula como dice la proposición, pues deberemos ayudar a desarrollar la actividad de la manera más provechosa posible. Creemos que es parte de la solución sí.

7- ¿Cuál es el estado de desarrollo del Consejo Catalán de la Alimentación? (concretamente la comisión referente al despilfarro de alimentos).

Se constituyó, y tendrá una comisión donde se trate específicamente el desperdicio alimentario, se quiere que los miembros del comité del ECOWASTE4FOOD esté representado en la comisión y sea un punto de encuentro para tratar el tema.

También está previsto en la proposición que sea éste el que lidere el plan estratégico a nivel Catalunya, tendrá un papel importante los años siguientes.

8- Recientemente, la Unión Europea ha regulado por primera vez el despilfarro de alimentos en su política de residuos (definición, medida, objetivos...) ¿Comparte la perspectiva Europea a la hora de entender el problema del despilfarro? ¿O existen discrepancias en cómo se está regulando algún aspecto?

Se está regulando desde la perspectiva de residuos claro, aunque la dirección general de seguridad alimentaria (SANDE) también lo trata, legislativamente es puramente residuos. Nosotros debemos acatar lo establecido en la UE claro, por eso nos estamos esforzando en adaptar la versión de la definición europea para que contenga las pérdidas pero sin sustituirla.

En el tema de la medición, ya comentábamos, que por definición las pre-cosechas quedan fuera de la medición, pero debería añadirse que estas deben medirse, aunque sea una medición por separado. La metodología europea es todavía muy amplia aun así.

Y la definición debería incluir a su vez el aspecto de las pérdidas de alguna manera. Tampoco contiene la jerarquía específica a nivel de alimentos, aquí la hemos incorporado al Plan de Acción 2019-2020 (si bien es cierto que en el Departamento tenemos una visión de la jerarquía más relacionada con la seguridad alimentaria, y la ARC más comprendida como residuo, lo cual la cambia un poco pero es básicamente parecida). Desde el departamento además, preferimos hablar de pérdidas y desperdicio.

ENTREVISTA 4:

Centro de Estudios del Banco de Alimentos de Barcelona: Rosa Flos

Funciones/Cargo desempeñado: Responsable del centro de estudios del Banco de Alimentos de Barcelona. Catedrática emérita de la Universidad Politécnica de Catalunya (departamento de ingeniería agroalimentaria y de tecnología) en la escuela superior de agricultura de Barcelona.

Funciones del Centro de Estudios: potenciar el desarrollo del conocimiento sobre el despilfarro, nutrición saludable y pobreza alimentaria (entre otros)

1- En 2015 la UE adoptó entre sus políticas los Objetivos de Desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de NNUU, entre los cuales se encuentra la reducción del despilfarro de alimentos ¿Ha notado un incremento de políticas de actuación o mayor implicación por para la reducción del despilfarro desde entonces?

Desde hace aproximadamente un año y medio hay un incremento de la visibilidad del despilfarro alimentario en proyectos europeos o por parte de organismos y niveles gubernamentales que adoptan estos ODS. Así los programas, estrategias e iniciativas han ido en incremento. Creo que estamos en un momento álgido.

2- ¿En qué medida influye la política de la UE en la donación de alimentos?

Primero, hay que distinguir donación y despilfarro, se puede luchar contra el despilfarro sin donación, y la verdadera donación no depende del despilfarro. Hay normativa europea en higiene y seguridad alimentaria, estos son requisitos que se trazan desde Europa, también otros varios como los temas fiscales (que existe un gran interés en una normativa clara que facilite la donación).

3- ¿Cuáles son las principales actuaciones/políticas en Catalunya para reducir el despilfarro de alimentos? ¿Y para fomentar la donación?

Varias, podemos comprenderlas dentro de iniciativas de la Generalitat, de Ayuntamientos e iniciativas de ONGs como la nuestra. En la Generalitat tenemos el Consejo de la Alimentación –el banco de alimentos participa y tiene varias funciones, con una comisión específica para el despilfarro- ; el *Proyecto Interreg*

ECOWASTE, que ha intentado organizar muchas acciones dirigidas al despilfarro, no crea tanto sino que recoge iniciativas y las sigue, cuantifica y estimula; o la Proposición de ley. Dentro de las ONGs o iniciativas sociales sin ánimo de lucro, tenemos por supuesto al Banco de Alimentos que recupera 8 millones de kilos de alimentos al año (y ni siquiera da para todo, así que también se obtienen más por programas europeos). El banco de Alimentos no da los alimentos a los beneficiarios, trabaja con entidades sociales –caritas y cruz roja como las más importantes- para distribuirlo.

Otros actores lo hacen mediante el *espigolament*, que recolectan aquello que no va a ser recogido. La donación tiene también la problemática de que no es selectiva, se dona aquello que se tiene, y el Banco debe por tanto muchas veces adquirir productos que corrijan el déficit nutricional de esta donación no selectiva (pues también debe tener en cuenta la dieta completa de las personas)

Hay también otras iniciativas como “una nutrición sin fronteras”, “la nevera solidaria” muchos negocios...son solo ejemplos, hay diversas pero de volumen más reducido que el Banco.

4- ¿Puede comercializarse el consumo preferente en Catalunya?

Una cosa es que no se pueda comercializar, y otra consumir. La fecha de consumo preferente solo nos habla de preferencia, no que no pueda consumirse. La caducidad es diferente, se debe descartar por motivos de seguridad si se sobrepasa. Ambos deben mantenerse en las condiciones de conservación establecidas en el producto claro.

El banco no los recibe tampoco, a no ser que lleve un certificado de la empresa de que está en buenas condiciones. Por criterios de seguridad alimentaria, nosotros debemos garantizar que se pueda comer (incluso si esta fecha no implica que sea dañino). La fecha de consumo preferente y de caducidad la establece además el fabricante a su criterio, y suelen ser garantistas.

5- Recientemente, la Unión Europea ha regulado por primera vez el despilfarro de alimentos en su política de residuos (definición, medida, objetivos...) ¿Comparte la perspectiva Europea a la hora de entender el

problema del despilfarro? ¿O existen discrepancias en cómo se está regulando algún aspecto?

En el asunto de la medición, es una norma de mínimos ahora mismo. Nos imponemos unos objetivos casi antes de poder saber con exactitud cuánto se está despilfarrando, no sabemos las cantidades despilfarradas, tampoco sabemos dónde... todos los estudios difieren en metodología todavía a día de hoy. Por ello, ni los datos son comparables ni podremos saber si cumplimos los objetivos ODS.

Más en concreto, su ámbito de aplicación no entiende dentro los alimentos no recogidos/cosechados y dejados en el campo, que sería food loss, ya que la normativa alimentarias excluye las plantas no-recogidas comestibles de su definición. También debería aclarar la consideración de despilfarro de los productos que entran en la cadena pero son después devueltos al productor para dejarlos en el campo de cosecha, para que contabilice al que entrega estos productos.

También hemos hecho algunas consideraciones con respecto a los alimentos que quedan en los envases. Los envases quedan excluidos de esta medición, querríamos que se especificara la diferencia entre los envases vacíos y los que prácticamente están llenos de comida. También se propone la adición de una muestra representativa, ya que no ofrece ninguna pauta o ejemplo al respecto. A esto se le pueden sumar otros pequeños detalles del texto que no son del todo precisos.

También es criticable el hecho de que en el objetivo ODS 12.3, recogido por la Unión Europea en su legislación de residuos actual, solo se hable de reducir a la mitad la última parte de la cadena y otras fases queden ignoradas sin porcentajes concretos, o reducirlo en toda la cadena al 50%. Contra antes se reduce el despilfarro, menos hay. La cadena es un todo integrado.

6- Con respecto a la proposición de ley contra el despilfarro presentada en Catalunya, ¿La considera un método efectivo para conseguir reducir el problema? ¿Presenta el Banco de Alimentos alguna discrepancia o idea de mejora?

Personalmente, solo en el preámbulo de la ley, que imagino que se actualizará, ya se habla de datos que están muy desactualizados, o estudios que solo tienen en

cuenta una parte de la cadena y no pueden realmente compararse. Es cierto que es difícil concretar el problema porque es un ámbito poco definido y eso dificulta el acuerdo entre las partes (son varias las definiciones y formas de calcularlo todavía a día de hoy). Pero bueno, no es tan importante al ser el preámbulo.

En cuanto a la definición, proponemos cambiarla, no parece adecuada, en la hoja de enmiendas tienes más detalles al respecto. Nuestra idea general con respecto a la modificación de esta propuesta es que la ley refleje mejor la situación real en la que nos encontramos. La ley va a dirigida a ordenar, pero también debe asegurarse de se puede distribuir.

Debe apreciar así que en las entidades muchas veces sucede un “cuello de botella” si no contamos con soportes logísticos suficientes, como puede ser una buena infraestructura para mantener el frío o voluntarios suficientes. No puedes sencillamente llevar cantidades enormes de alimentos de un día para otro si el recurso humano es insuficiente. Se debe contemplar más el soporte logístico.

Por ejemplo, los acuerdos de colaboración de los que habla ley habla podrían significar que el sector social deba aceptar todo lo que el sector alimentario le disponga en forma de excedente. Es por ello que se deben añadir aspectos Por eso se tiene que añadir logísticos se adapten a todas estas ambiciosas propuestas. Otro ejemplo, en los deberes de entidades públicas, es el de facilitar la creación de espacios. Debemos añadir ayudas al aspecto logístico aquí también, no basta solo con un espacio si no puedes gestionar dicho espacio.

También proponemos la posibilidad de comercializar los productos que sobrepasen la fecha de consumo preferente si se han seguido las propuestas de extensión de la vida comercial y de consumo de la ACSA (que garantizan la seguridad del beneficiario).

Se añade además que las asociaciones puedan rechazar donaciones teniendo en cuenta estos aspectos de gestión prácticas (ante volumen inusual, considerado no apto para el consumo humano, que no se estimen cumplidas las normas de higiene y seguridad, o con fecha de caducidad muy próxima al límite como para tener margen para repartirlo). Todo esto se debe tener en cuenta cuando implementas

obligatoriamente todas estas disposiciones de la donación, no es una puerta de salida automática de los alimentos. Se requerirá mayor organización y planificación.

7- Con respecto al nuevo plan de acción para la reducción del despilfarro en Catalunya 2019-2020, ¿Cree que mejorará la situación del despilfarro y la donación en Catalunya? ¿Presenta el Banco de Alimentos alguna discrepancia o idea de mejora?

Es una herramienta hecha desde el consenso, se ha buscado hacer que las diversas organizaciones que lo forman puedan realizar sus iniciativas. Son todas organizadas así en un documento público y además se realizará su seguimiento. Es una buena herramienta para sistematizar y para comprometerse. Es un paso adelante.

8- ¿Y en referencia al Plan que la propuesta de ley dispone crear?

A diferencia del plan de acción para la reducción del despilfarro, este plan incluirá no solo una organización y monitorización de iniciativas ya realizadas, sino que abarcará de forma legislativa, fiscal, por medio de actuaciones concretas el despilfarro. Será así un instrumento más de política alimentaria y más largo recorrido. Aunque todavía está por ver claro.

9- ¿Esta Catalunya en buen camino para conseguir el ODS 12.3 para 2030?

Hemos comenzado con buen pie, sabremos si estamos en buen camino de aquí a un año si se aprueba la ley. Además se deberán aplicar correctamente las disposiciones de la ley para seguir este camino. No se puede bajar la guardia, se debe continuar con la misma determinación y compromiso por parte de todos.