

Proyecto de Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario

Recientemente se inició —de nuevo— la tramitación en las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. La nueva norma afectará de lleno a los operadores de la cadena alimentaria.

YAGO FERNÁNDEZ DARNA

Abogado del Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

El Gobierno de España ha retomado el Proyecto de Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario (el «proyecto»). En el momento de la convocatoria de las últimas elecciones generales¹, el proyecto estaba tramitándose en las Cortes Generales, produciéndose su caducidad

con arreglo a lo previsto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados².

El objeto del proyecto es, muy destacadamente, «la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los *agentes de la cadena alimentaria*» (art. 1.1).

¹ Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de mayo del 2023).

² «Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente».

El proyecto se aplica «a las actividades que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria» (art. 2), con algunas excepciones puntuales³. Por agentes de la cadena alimentaria se entienden los «operadores de empresas alimentarias en cada etapa de la cadena de suministro alimentario, incluidos los operadores pertenecientes a la producción primaria (incluyendo cooperativas y demás asociaciones y entidades asociativas), los organismos, las entidades o las empresas de elaboración, fabricación o distribución de alimentos, comercios al por menor, empresas del sector de la hostelería o la restauración y otros proveedores de servicios alimentarios, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución de alimentos donados, así como las Administraciones Públicas» (art. 3a). Se trata, pues, de una norma con un amplísimo número de destinatarios.

El punto más destacado (aunque no estrictamente novedoso⁴) de la norma es el establecimiento de una *jerarquía de prioridades* (art. 5) a la que habrán de adaptarse con carácter general⁵ los agentes de la cadena alimentaria:

- 1) Donación y otros tipos de redistribución para consumo humano.
- 2) Transformación de los alimentos que siguen siendo aptos para el consumo humano «en otros productos alternativos».
- 3) Alimentación animal y fabricación de piensos.
- 4) Empleo de los alimentos «como subproductos en otra industria».
- 5) Si los alimentos terminan adquiriendo la condición de residuo, se procurará su reciclado (en particular, «la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio en los mismos») y, en último término, «la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles».

En el proyecto se regulan varias obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria (unas generales y otras específicas), complicando aún más el panorama regulatorio del sector.

³ «Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de crisis en los Programas Operativos de Frutas y Hortalizas, las retiradas del plátano en el marco del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (POSEI), u otras medidas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria» (art. 2).

⁴ Véase el artículo 19.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular: «Al objeto de dar cumplimiento al artículo 18.1h, y contribuir a la consecución de los objetivos del artículo 18.1g, las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias, y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria, y en última instancia, ya como residuos, el reciclado y, en particular, la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos y, cuando no sea posible lo anterior, la obtención de combustibles».

⁵ Según el artículo 5.2, «puede existir la posibilidad de adaptar las actuaciones conforme a las características del sector, en cuyo caso se deberán justificar los motivos, ya sea por razones de factibilidad técnica, viabilidad económica o protección del medio ambiente, entre otros».

Enumeramos a continuación algunas de las principales obligaciones generales (esto es, exigibles a todos los agentes de la cadena alimentaria):

- 1) Todos los agentes de la cadena alimentaria deberán aplicar a las pérdidas y al desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades definida en el artículo 5 del proyecto «en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria», mediante la adopción de «medidas adecuadas» (art. 6.1). Nótese que el ámbito subjetivo de esta obligación es algo más amplio que el previsto en el artículo 19.2 de la Ley 7/2022, antes citado.
- 2) Será nula de pleno derecho cualquier cláusula contractual que tenga por objeto «impedir la donación de alimentos» (art. 6.4).
- 3) Todos los agentes de la cadena alimentaria deberán disponer de un «plan de aplicación para la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario». Dicho plan deberá exponer «la forma en que se aplicará la jerarquía de prioridades» regulada en el artículo 5 del proyecto (art. 6.5a).
- 4) Todos los agentes de la cadena alimentaria (con algunas excepciones⁶) deberán suscribir «acuerdos o convenios para donar sus excedentes de alimentos a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones o bancos de alimentos» (art. 6.5b). Estos acuerdos o convenios deberán tener el contenido mínimo regulado en el artículo 7 del proyecto.

También se establecen obligaciones específicas para algunos agentes de la cadena alimentaria:

- 1) Las empresas de hostelería y restauración tienen la obligación de «facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional alguno [...]»⁷, los alimentos que no haya consumido, salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares donde la disponibilidad de comida no está limitada». A tal efecto se utilizarán «envases reutilizables o fácilmente reciclables». Las empresas de hostelería y restauración deberán también «informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú» (art. 8).
- 2) En los artículos 9 y 10 del proyecto se establecen obligaciones específicas exigibles, respectivamente, a las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro (como «garantizar la trazabilidad de los productos donados mediante un sistema de registro de entradas y salidas de los alimentos recibidos y entregados» o «mantener unas correctas prácticas de higiene en la conservación y manipulación de los alimentos bajo su control») y a las Administraciones Públicas (como «poner a disposición de los agentes de la cadena alimentaria modelos de planes de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario»).

En los artículos 11 y 12 del proyecto se regulan una serie de buenas prácticas (no vinculantes) aplicables, respectivamente, a las empresas que venden

⁶ Están exentas, por ejemplo, «las actividades de distribución alimentaria desarrolladas en establecimientos con una superficie útil de exposición y venta al público inferior o igual a 1300 m²» (art. 6.5b) o las microempresas (art. 6.6).

⁷ Sí deberán cobrarse, excepcionalmente, los envases de plástico de un solo uso, de conformidad con lo previsto en la Ley 7/2022.

alimentos al consumidor final (como «disponer de líneas de venta con productos “feos”, “imperfechos” o “poco estéticos”» o «incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima») y a las empresas de hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios (como «fomentar la incorporación de criterios de compra sostenible» o «promover la flexibilización de los menús, para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño»).

También se prevé en el proyecto (art. 13) la adopción por parte de las Administraciones Públicas de medidas encaminadas a la racionalización de las fechas de consumo preferente. Se establece, por ejemplo, que las Administraciones Públicas «incentivarán que los agentes de la cadena alimentaria ajusten las fechas de consumo preferente de sus productos hasta el máximo que garantice la adecuada calidad del producto».

En el proyecto se afirma que se fomentarán, mediante ayudas, «los sistemas de regulación voluntaria de los agentes de la cadena» (art. 14). También se encomienda al Gobierno la elaboración de un «plan estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario» (art. 15.1). El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación aprobará, por su parte, un «plan nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario» (art. 16.1).

Se establece, en fin, un catálogo de infracciones y sanciones que, a pesar de lo manifestado en la nota de prensa posterior a la reunión del Consejo de Ministros⁸, dota a las obligaciones reguladas en este proyecto de un marcado carácter coercitivo. Así, por ejemplo, se tipifica como infracción grave (sancionada con multas de hasta 60 000 euros) el «no contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario en caso de estar obligado a ello».

Se prevé que la norma entre vigor el 2 de enero del 2025 (disposición final tercera del proyecto).

El plazo para presentar enmiendas al proyecto —calificado por la Mesa del Congreso el 16 de enero— vence el próximo 17 de febrero.

La ley que finalmente aprueben las Cortes Generales no será, desde luego, el último capítulo de esta historia. Hemos de recordar, a modo de apunte final, que actualmente está tramitándose en la Unión Europea —en fase de primera lectura— la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, en la que se incluyen ambiciosas medidas en relación con los residuos alimentarios⁹.

Conviene, en definitiva, seguir con mucha atención las importantes novedades regulatorias que se avecinan en el sector alimentario.

⁸ «La norma [...] es una ley con más vocación de convencimiento y sensibilización que de coerción. Como todas las leyes cuenta con un régimen sancionador, si bien su objetivo es la concienciación». Puede consultarse la nota de prensa en el siguiente [enlace](#).

⁹ No podemos olvidarnos tampoco, evidentemente, de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE.