

Desperdicio, prevención de pérdidas y cadena alimentaria: la nueva Ley 1/2025, de 1 de abril

La nueva Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario contiene novedosas regulaciones en materia de cadena alimentaria junto a múltiples reformas legales (complementarias o no).

JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ

Of Counsel

Coordinador del Área de Derecho Agroalimentario de Gómez-Acebo & Pombo

1. “Mucho pan en el pósito”: de Felipe II a las Naciones Unidas

La abundancia de alimentos es una muestra de la bonanza de la situación económica de una sociedad. Pero las pérdidas y el desperdicio de alimentos señalan un funcionamiento ineficiente de los sistemas alimentarios.

El recordatorio de la Pragmática de 15 de mayo de 1584 dictada por Felipe II (“*quando hubiere mucho pan en el pósito y fuere*

menester renovarlo por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar a personas abonadas ...”) destaca en la Exposición de Motivos de la nueva Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Casi cinco siglos más tarde, la preocupación se eleva a la categoría de exigencia jurídica esencial con la nueva Política Agrícola Común de la Unión Europea (que aplica de 2023 a 2027): constituye una

necesidad reducir el desperdicio alimentario desde la producción hasta los consumidores.

Los datos del pórtico de la nueva ley son incontestables: casi un 30 % de la superficie agrícola del mundo se usa anualmente para producir alimentos que se pierden o se desperdician, puesto que actualmente entre el 25 % y el 30 % del total de alimentos se pierde o se desperdicia. Tales pérdidas suponen un inequívoco quebranto en términos de justicia social, de protección ambiental y de crecimiento económico, todo ello en vano.

Los datos mundiales globales no son diferentes: el informe del Foro de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura aprobó el documento “*Como alimentar al mundo en 2050*” en el que se pone de manifiesto la necesidad de incrementar la producción de alimentos para hacer frente a la demanda creciente de una población en aumento, abordando simultáneamente de forma imperiosa la necesidad de reducir las pérdidas y el desperdicio alimentarios.

Recuerda la ley que existe una diferencia significativa en los patrones de comportamiento de países ricos (donde el desperdicio se concentra en la etapa del consumo) frente a los países pobres (donde los alimentos se pierden principalmente en las etapas iniciales e intermedias de la cadena de suministro debido a limitaciones económicas, técnicas y de gestión de aprovechamientos). En el ámbito de la Unión Europea, la lucha contra el despilfarro de alimentos exige en definitiva un más eficiente empleo de recursos en la cadena alimentaria.

La progresión había venido hasta ahora principalmente de la mano de la legislación de residuos (desarrollando nuestra Ley 7/2022, de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular medidas para evitar la generación de “*residuos alimentarios*”, concepto jurídico derivado de la Directiva Marco de Residuos que alude a todo alimento que se ha convertido en residuo, siendo “*residuo*” cualquier sustancia u objeto del que su poseedor se desprenda o tenga intención de desprenderse).

Tras identificar donde están los grandes volúmenes de desperdicio alimentario para combatirlo más eficazmente, la nueva ley quiere resultar clave para lograr la sostenibilidad, contribuyendo a mejorar la eficiencia del sistema alimentario, favorecer la economía biocircular y el aprovechamiento integral de los recursos.

2. Sistemática legal de la lucha contra el despilfarro

La Ley 1/2025, de 1 de abril se estructura en seis capítulos y 23 artículos, más una pluriforme serie de modificaciones legislativas (complementarias o no) de la que hablaremos más adelante.

Un primer capítulo (“*Disposiciones generales*”) incorpora el objeto de la ley (artículo 1), que es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria. Fija su ámbito de aplicación (artículo 2), establece las definiciones (artículo 3) y señala los principios rectores (artículo 4), luego de los cuales cobra especial significación la “*jerarquía de prioridades*” (artículo 5), gradación de notable relevancia sancionadora.

El capítulo segundo (“*Obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria*”) contiene un elenco de exigencias para todos los intervinientes en el canal de suministro (artículo 6), destacando significativamente el contenido mínimo de los convenios o acuerdos de donación (artículo 7) a los que deberán ceñirse las entidades afectadas.

La ordenación se completa con el señalamiento de un conjunto de obligaciones y derechos, según la naturaleza de los afectados: obligaciones de las empresas de hostelería y restauración (artículo 8), empresas de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que distribuyan o donen alimentos aptos para el consumo humano (artículo 9), derechos de los consumidores (artículo 10) y obligaciones específicas para las Administraciones Públicas (artículo 11), entre las que destacan las exigibles específicamente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En el capítulo tercero (“*Medidas de buenas prácticas de los agentes de la cadena alimentaria*”) se identifica un doble orden de nuevas exigencias: las referidas a las empresas que venden alimentos al consumidor final (artículo 12) y las que aplican al sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios (artículo 13).

Un breve capítulo cuarto (“*Racionalización de las fechas de consumo preferente*”), con un único artículo 14, desarrolla tanto las correspondientes obligaciones a cargo del Gobierno como las que gravitan sobre el resto de las Administraciones Públicas.

El capítulo quinto (“*Instrumentos para el fomento y control de la reducción y preven-*

ción de las pérdidas y el desperdicio alimentario”) contiene la regulación general de los incentivos a las buenas prácticas (artículo 15), el fomento de la autorregulación (artículo 16), la planificación de la política de prevención y reducción de pérdidas y el desperdicio alimentario (artículo 17), el Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario (artículo 18) y un obligado informe anual responsabilidad del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Por fin, el capítulo sexto y último (“*Régimen sancionador*”) contiene tanto un elenco de infracciones (artículo 20) como el señalamiento de sus sanciones (artículo 21), complementándose con una breve atención a la subsanación (artículo 22) y un último precepto dedicado a la prescripción de las infracciones (artículo 23).

3. **Miscelánea regulatoria complementaria: del olivar al lobo, del espiguelo a la representatividad**

La limitada capacidad de aprobación de nuevas normas que caracteriza a un gobierno de coalición con apoyos puntuales e inestables se manifiesta de forma evidente en leyes como la presente, que, más allá de su regulación nuclear, presentan un contenido complementario absolutamente variopinto y con escasa o nula relación con la “*sedes materiae*” que representa su motivación original.

En definitiva, una relevante parte de la ley sobre el desperdicio nada tiene que ver con el desperdicio.

En la forma indicada y junto a la novedosa regulación central, aparecen una serie

de contenidos muchos de los cuales únicamente se hallan enlazados por la exigencia de ser aprobados en una norma con rango de ley.

No de otro modo puede comprenderse que las disposiciones adicionales del desperdicio alimentario atiendan -más allá de la adicional primera que se dedica a la cuantificación de los residuos alimentarios o la adicional tercera que versa sobre el contenido del Plan Estratégico de prevención y reducción de pérdidas y el desperdicio alimentario y los programas autonómicos- a cuestiones tan distantes y distintas como la declaración de interés general de caminos naturales (adicional segunda), ayudas al olivar y el viñedo (adicional cuarta), declaración de interés general de determinadas obras de modernización de regadíos (adicional quinta), regulación del espigueo o rebusco (adicional séptima) o las medidas de control de las especies naturales depredadoras en eficiencia del sistema productivo -léase, el lobo- (adicional octava), de tantas ásperas resultas.

Mención separada requiere la completamente novedosa (y sin duda ajena al desperdicio o la prevención de pérdidas) determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal (adicional sexta). A través de una serie de reglas sucesivas (nada menos que doce) se pone en vigor un nuevo mecanismo de establecimiento nacional de la representatividad de las organizaciones agrarias. No pocas polémicas -muchas de ellas judiciales y algunas muy recientes- ha despertado la situación actual de la medición de la representatividad en el sector agroalimentario por lo que debemos dar la bienvenida a un intento de dotar

definitivamente un nuevo sistema, pendientes de evaluar la aplicabilidad real del mismo.

En el orden de disposiciones finales cabe destacar no solo la reiterada afectación a normas reglamentarias (bajo el salvoconducto normativo de la expresión “*con salvaguarda de su rango*” figura la modificación de varios reales decretos sectoriales en materias de organizaciones interprofesionales agroalimentarias, seguros, organismos modificados genéticamente, Agencia de Información y Control Alimentarios -aunque no su elevación de rango a la categoría de agencia pública, como se esperó un tiempo-, productos ecológicos, cadena alimentaria y listado de especies silvestres y amenazadas) sino la puntual modificación de normas legales sectoriales (en materias de redes de distribución de energía eléctrica, sanidad vegetal, sanidad animal, viña y el vino) o algunas de tanta enjundia transversal como el Estatuto de los Trabajadores o la Ley de Contratos del Sector Público, pasando por los residuos y suelos contaminados, el sistema de gestión de la Política Agrícola Común, el régimen fiscal de las donaciones de alimentos o la ley de modernización de las explotaciones agrarias.

Este agotador y pluriforme muestrario normativo de diferentes procedencias, destinos y singularidades ofrece una deslavazada visión final de una norma que, en su origen y desarrollo nuclear, parecía bastante más compacta.

4. Síntesis de obligaciones prácticas según los destinatarios

Unas líneas finales útiles para atisbar los puntos centrales de una ley extensa y vario-

pinta, pero con un muy respetable régimen sancionador, que se unirá al general de la cadena alimentaria, grupo normativo en el que se inserta.

- a) Para las organizaciones profesionales agrarias: muy destacable el nuevo mecanismo de determinación de la representatividad en el ámbito estatal, inexorablemente ligada a su participación institucional.
- b) Para las empresas de mayor dimensión: nueva obligación de diseñar y ejecutar planes de prevención de pérdidas.
- c) Para las actividades de hostelería y restauración: habiéndose exonerado de obligaciones sancionables a las de menor calado se dibujan algunas exigencias específicas como la obligación de facilitar al consumidor -sin coste alguno- los elementos que no haya consumido, en envases aptos para uso alimentario.
- d) Para todos los agentes de la cadena alimentaria: incorporar los principios de prevención de pérdidas y lucha contra el desperdicio alimentario en el ámbito de sus obligaciones.

A destacar las nuevas exigencias en materia de contratos alimentarios (con inclusión de supuestos de nulidad radical por impedir la donación de alimentos, véase el artículo 6.3) y la jerarquía de prioridades en la gestión del desperdicio.

Lo más destacado: las empresas afectadas -las grandes empresas- deberán dotarse de planes de prevención de pérdidas, ordenados desde una perspectiva no solo organizativa sino jurídica, en evitación de las muy abiertas tipicidades sancionadoras que se ponen en marcha.

Publicada la ley en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de abril de 2025, la norma impone su entrada en vigor retroactiva con fecha 2 de enero de 2025, a salvo de algunos preceptos que lo harán al día siguiente de su publicación. Imposible más urgencia que la retroactividad. Solo el artículo 6 (las obligaciones de todos los agentes de la cadena) demora un año en su aplicación.

En definitiva, la cadena alimentaria resulta una cada vez más compleja serie de eslabones que no solo requiere una eficaz logística de la trazabilidad de los productos afectados sino que conlleva obligaciones jurídicas continuas que siguen evolucionando.