



Propuestas para una iniciativa legal para el aprovechamiento de los alimentos en Cataluña

[¿Por qué hace falta una ley para el aprovechamiento alimentario en Cataluña?](#)

[Cómo debe ser la iniciativa legislativa](#)

[Las leyes contra el despilfarro alimentario en el mundo](#)

[Transparencia informativa](#)

[La ineficacia del sistema alimentario actual](#)

[La ayuda alimentaria: una herramienta desaprovechada contra el despilfarro](#)

[Las leyes del Buen Samaritano](#)

[Las entidades receptoras de ayuda alimentaria.](#)

[Fiscalidad](#)

[Fiscalidad de las donaciones alimentarias.](#)

[Residuos](#)

[Régimen de incentivos y sanciones](#)

[Regulación del espigamiento](#)

[La contratación pública.](#)

[El fechado de los alimentos envasados](#)

[Mesa permanente y fondo económico](#)



1. ¿Por qué hace falta una ley para el aprovechamiento alimentario en Cataluña?

Este documento recoge los aspectos que la PAA cree que ha de tener una buena iniciativa legal en materia de prevención y gestión del despilfarro alimentario.

Las reformas legales se deben acoplar a la escala territorial donde se vayan a implantar, dado que las competencias legales de cada ámbito territorial son diferentes. La reclamación de reformas legales en una escala territorial sin las competencias legales pertinentes puede abrir nuevos frentes de lucha que puede hacer menos efectivo el trabajo contra el despilfarro alimentario. Por ejemplo, las competencias sobre las fechas mínimas de conservación de los alimentos están reguladas a nivel europeo, y aunque hay razones de peso para afirmar que hace falta una reforma de esta normativa, plantearlo a escala catalana o española significa abrir un frente en un ámbito competencial inadecuado. Razón por la cual defendemos que las reformas legales se tienen que circunscribir a su ámbito territorial de competencias en aras de una mayor efectividad.

Así mismo, las reformas o iniciativas legales pueden ser abordadas de una manera segmentada, es decir, separándolas en diferentes corpus legales y reformando leyes que ya existen, o de una manera integrada, recogiendo todas las reformas necesarias e incorporándolas en una sola ley o iniciativa legal con una temática muy definida. Ambas estrategias son plenamente factibles, pero desde la PAA creemos que es conveniente optar por la vía de una estrategia integrada. El problema del despilfarro alimentario es de una trascendencia económica, social, ética, sanitaria y ambiental mayúscula y por ello es necesario abordarlo teniendo en cuenta todas las perspectivas. Si se trata de forma segmentada, se corre el riesgo que las medidas propuestas tengan efectos perversos debido a la descoordinación.

Un retoque legal focalizado en un agente concreto de la cadena alimentaria puede provocar una presión no deseada sobre otros actores. Por ejemplo, una modificación legislativa que obligue a las empresas de distribución a reducir drásticamente el volumen de alimentos que descartan en sus instalaciones puede ser un incentivo para que se endurezcan los requerimientos cualitativos de entrada de productos de sus proveedores. De esta manera, de manera involuntaria, se deriva el despilfarro que se produce en las instalaciones de los distribuidores a los proveedores.

Así pues, los efectos perversos no deseados de reformas legislativas, de regulación de mercados o de medidas fiscales, pueden dispararse si no hay una visión integrada del problema del despilfarro alimentario.

Cabe decir que la prevención del despilfarro alimentario está directamente asociada a la mitigación del cambio climático, dado que un porcentaje considerable de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provienen del sector agrícola y la ganadería. La futura Ley catalana de Cambio Climático se plantea como primer objetivo, su contribución a lograr una



sociedad innovadora, sostenible y económicamente competitiva, con bajas emisiones de GEI, así como también hace referencia, en el articulado específico para el sector agrícola y ganadero, a la consecución de una agricultura sostenible y de calidad, altamente eficiente en el consumo de recursos.

Por lo tanto, con el objetivo de evitar los efectos perversos de modificaciones legislativas parciales, desde la PAA creemos que es imprescindible optar por una estrategia integrada y transversal del despilfarro alimentario y promover una ley específica para el aprovechamiento de los alimentos teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones.

2. Cómo debe ser la iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa debe **adoptar una perspectiva integral**, que aborde el problema desde todos los puntos de vista y desde todos los planos posibles. Enfrentarse al problema del despilfarro alimentario exige una aproximación que abarque todo el ciclo alimentario: desde el campo o los caladeros pesquero hasta la mesa y nuestra basura.

Esta propuesta **tiene que partir del estudio de experiencias legislativas existentes** o que se hayan puesto en marcha en países y regiones de nuestro entorno con un objetivo explícito de reducir el despilfarro alimentario y con el objetivo de determinar cuál de ellas podrían ser aplicables en Cataluña.

Asimismo, debería **examinar cuales son las regulaciones sectoriales vigentes** que tienen incidencia sobre la cantidad y la calidad de los alimentos disponibles, tanto para la población en general como para algunos actores de la cadena de abastecimiento de alimentos, y evaluar si tienen algún efecto sobre las disponibilidades alimentarias.

Otro de los aspectos a considerar es la regulación de los mercados de los alimentos desde un punto de vista que no contemple los alimentos exclusivamente como una mercancía, si no también como un bien al cual los consumidores y la población deben tener acceso, dado que constituye una necesidad esencial para disfrutar de una vida sana, digna y saludable.

En este sentido, **el valor de los recursos alimentarios tiene una doble vertiente: el valor intrínseco, como alimentos, y el valor que tienen cuando se tornan en residuos**. Sin tener conciencia de esta dicotomía no se puede llevar a cabo una correcta gestión de los recursos alimentarios, pues la regulación de éstos como alimentos o como residuos está conectada desde el momento en que la condición de residuo o alimento a menudo es una decisión discrecional por parte del poseedor.

Para abordar el problema del despilfarro alimentario con solvencia **es necesaria la participación de todos los agentes de la cadena alimentaria**, es decir, de todos los agentes de la cadena de abastecimiento de alimentos. Las reformas segmentadas, bien por temáticas, bien por agentes, son a menudo sólo de aplicación a unos colectivos determinados de la cadena alimentaria. Retocar las reglas del juego para un solo colectivo sin tener en cuenta los efectos que esta reforma puede tener sobre el resto de agentes de la



cadena alimentaria puede provocar efectos no deseados en otros agentes de la cadena. Con lo cual, como bien se ha mencionado anteriormente, estas reformas deben tener una visión integral de la cadena.

Las reformas legales para solucionar el problema del despilfarro necesitan el tiempo necesario para una transición ordenada y adaptativa. Si las reformas no van acompañadas temporalmente, los procesos reformadores pueden introducir perturbaciones en el sistema de abastecimiento de alimentos y como consecuencia poner en riesgo la seguridad alimentaria.

3. Las leyes contra el despilfarro alimentario en el mundo

Las leyes explícitas contra el despilfarro alimentario en nuestro contexto se limitan a la [ley francesa](#), que se centra en la obligación por parte de los establecimientos de distribución de alimentos de disponer de un acuerdo con las entidades benéficas de reparto de alimentos.

En el [Reino Unido](#), la [ley en trámite parlamentario](#) abarca un rango más amplio de actores del ciclo alimentario, contempla la inclusión de incentivos fiscales y propone un objetivo de reducción.

En los [EUA](#), la [propuesta de ley introducida en el Parlamento](#) está más centrada en las donaciones desde el sector agrario a las entidades sociales.

No hay ninguna de estas leyes o proposiciones de ley en curso que sean satisfactorias desde el punto de vista de la PAA, dado que son muy acotadas a un actor del ciclo alimentario y las herramientas de las que se dotan para su aplicación son muy limitadas.

Así pues, desde la PAA creemos necesario que la reforma legal que se elabore en Cataluña tenga un alcance territorial definido y que el problema del despilfarro se aborde desde múltiples perspectivas, donde todos los actores participen y donde el calendario de reformas se aplique de tal manera que no se ponga en riesgo la seguridad alimentaria de las personas ni la sostenibilidad económica de los actores de la cadena alimentaria.

4. Transparencia informativa

Una de nuestras reivindicaciones principales es la transparencia en la gestión de los recursos alimentarios por parte de los actores de la cadena de abastecimiento de alimentos y los gestores de los residuos alimentarios.

Es imprescindible que las administraciones regulen la obligación de todos los agentes del ciclo alimentario a informar sobre la cantidad de alimentos que se desaprovechan y que además se exija información precisa de cómo se han obtenido estos datos. La ley debería instar al desarrollo de unas normas específicas de cuantificación del despilfarro y las pérdidas alimentarias para cada agente del ciclo alimentario, todo ello recogido en un plan



con una vigencia determinada, y preferiblemente alineado con los tiempos de las normas europeas.

Sin un buen conocimiento de los datos no se puede definir correctamente la estrategia, prioridades, indicadores e instrumentos adecuados para actuar sobre el despilfarro de alimentos.

La propuesta de ley británica y el pronunciamiento del Parlamento europeo para la reducción del despilfarro alimentario son ejemplos donde la cantidad es clave. Es importante recordar que hay un compromiso para reducir hasta un 50% el despilfarro en 2025.

Desde la PAA consideramos necesario que la ley catalana se alinee con unos objetivos cuantificables y que proponga unos objetivos claros de disminución en toda la cadena alimentaria y para cada uno de sus eslabones. En este sentido, proponemos que la ley encomiende que la redacción del [plan nacional de lucha contra el despilfarro alimentario](#), aprobado en el pleno monográfico sobre la situación de emergencia social, refleje unos objetivos cuantitativos de prevención del despilfarro.

La información y la transparencia sobre cómo gestionan los recursos alimentarios los diferentes actores de la cadena de abastecimiento es clave para garantizar que los consumidores cuentan con la información necesaria para ejercer su derecho a un consumo responsable. El consumidor no sólo se guía por el precio del producto en el momento de escoger su lugar de compra, sino que también incorpora juicios sobre la responsabilidad social, el respeto por el medio ambiente y la ética empresarial.

5. La ineficacia del sistema alimentario actual

Uno de los aspectos más relevantes a la hora de atacar el despilfarro alimentario es la observación de las leyes vigentes del funcionamiento de la cadena alimentaria. La ley *12/2013 para la mejora de la Cadena Alimentaria* “tiene como finalidad mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria, de manera que aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa que redunde en beneficio no sólo del sector sino también de los consumidores”.

Implícitamente, esta ley pone de manifiesto que **la cadena alimentaria no está bien vertebrada, no es eficaz, es poco competitiva y la relación entre los diferentes operadores está desequilibrada.** Este diagnóstico se centra a menudo en la ausencia de contratos entre los agentes y la existencia de prácticas comerciales abusivas. Estas deficiencias son más evidentes en las relaciones que se establecen entre los actores de la producción primaria, los procesadores y los distribuidores de los alimentos.

En este sentido, el primer [informe de la Agencia de Información y Control Alimentarios](#) ya pone de manifiesto que **los mayoristas y la distribución son los principales incumplidores**



de la ley, sobretodo en lo que refiere al incumplimiento en los plazos de pago y la ausencia de contratos. La estrategia es clara: la precariedad o la precarización del productor agrario lo coloca en una situación de debilidad a la hora de negociar. Estas prácticas se traducen posteriormente en la cancelación de pedidos (que a menudo no existen) y en la introducción de cláusulas abusivas amparadas en criterios cualitativos que provocan que una buena parte de las cosechas de frutas y verduras no se puedan colocar o incluso no lleguen ni a recolectarse.

Una ley catalana que asuma seriamente el problema del despilfarro alimentario debe implicarse en esta materia, porque según un [estudio de VSF](#), cuatro empresas controlan el 60% del mercado de la leche, cinco empresas controlan el mercado de huevos, cinco grupos controlan el 45% del mercado de frutas y hortalizas, tres empresas acumulan la mitad de la carne de pollo y los productos cárnicos son controlados en un 70% por cuatro actores.

Desde la PAA entendemos que **las cancelaciones de pedidos injustificadas deberían introducir penalizaciones, de la misma manera que los contratos no deberían incluir cláusulas abusivas que permitan al comprador de productos alimentarios renunciar de sus compromisos si no son atribuibles a un incumplimiento del contrato por parte del proveedor**. No olvidemos que cuando la cancelación del contrato es motivada unilateralmente por el demandante de productos alimentarios, la responsabilidad de gestionar el excedente debería recaer en él igualmente.

Si la debilidad en la posición de negociación del campesino o el granjero no se solventa en el mercado, la regulación pública ha de tomar partido y proteger el sector con el objetivo de asegurar que su producto no se queda en el campo o en la granja, aumentando las cifras de despilfarro alimentario a causa de funcionar en un mercado de oligopolio, que por definición es ineficiente en la asignación de recursos y en el establecimiento de precios.

Desde la PAA creemos que una ley que busque un aprovechamiento de los alimentos debería tener una mirada sobre estos que vaya más allá que la de una simple mercancía. Las prácticas comerciales que fomenten o tengan consecuencias en forma de despilfarro y pérdidas alimentarias deberían ser penalizadas. **El principio de aprovechamiento del alimento debería prevalecer por encima del principio de la libertad de mercado para dejar que se desperdicie**.

Desde la PAA entendemos que las empresas y todos los actores de la cadena de abastecimiento de alimentos, en tanto que actúan en un mercado, tienen la potestad de decidir qué parte de la producción vehiculan como producto y cuál gestionan como excedente o residuo. Lo que no podemos aceptar es que este excedente o residuo no se aproveche correctamente y que las decisiones de gestión menos óptimas no sean castigadas por los poderes públicos.

En este sentido, **la ley por un mejor aprovechamiento de los alimentos tiene que seguir la jerarquía en gestión de residuos y recursos** establecida tanto en [l'art. 4 de la directiva](#)

europaea [98/2008/CE](#) de residuos, como en el [art. 8 de Ley 21/2011 de residuos y suelos contaminados](#), como por la [agencia ambiental de los EUA \(EPA\)](#).



Nuestra pretensión como PAA es que ningún actor de la cadena alimentaria actúe negligentemente en la gestión de los recursos alimentarios, ya sea en su manipulación como en la conservación de las existencias producidas. La normativa debería reflejar que evitar el despilfarro significa la reducción en origen de los excedentes alimentarios, en la línea de lo que marca la directiva marco de residuos Europea 98/2008 CE en su art. 3.12:

“«prevención»: medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir:

- a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos;*
- b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos, o*
- c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos;”*

El resto de estrategias de gestión, la derivación de excedentes hacia la alimentación de personas, de animales, o la utilización de los restos y excedentes alimentarios para usos industriales, deberían ser tratadas exclusivamente como estrategias de aprovechamiento del producto. Finalmente, la ley debería entender el compostaje como una estrategia de gestión de residuos orgánicos no aprovechables. La disposición en vertederos, aunque que tenga un aprovechamiento energético, no deberían ser nunca contemplada como una estrategia ni de aprovechamiento ni de gestión correcta del residuo orgánico no aprovechable. Esta última vía de gestión debería ser contemplada exclusivamente como una estrategia a eliminar.

La ley deberá abordar unas medidas fiscales que orienten la gestión al máximo aprovechamiento, estableciendo unos incentivos claros y un régimen de sanciones



disuasivas para los que no cumplan la norma de evitar el despilfarro alimentario. De todas formas, este aspecto ya se trata específicamente en otro apartado de este documento.

6. La ayuda alimentaria: una herramienta desaprovechada contra el despilfarro

Otro de los aspectos que es necesario abordar es el cambio de modelo de la ayuda alimentaria que se sustenta o se podría sustentar del excedente alimentario.

La mayoría de las iniciativas de ayuda alimentaria de mayor dimensión tienen un patrón marcadamente asistencialista, con un modelo de gestión muy encorsetado, centralizado, homogéneo y sin la participación de los beneficiarios.

Desde la PAA pensamos que **el volumen de recursos económicos y alimentarios de la ayuda alimentaria pueden tener un abanico de objetivos mucho más amplio que no la simple transferencia de alimentos a las personas y familias más vulnerables**. Estos recursos pueden servir también para mejorar el equilibrio nutricional de los beneficiarios, mejorar su autoestima, reducir los excedentes alimentarios, fortalecer el tejido económico y social del entorno donde se concentran las personas más necesitadas. Actualmente, la ayuda alimentaria se utiliza de una forma unívoca. Se compran alimentos fáciles de gestionar que se donan a los más necesitados y vulnerables.

Las posibilidades que ofrecen estos recursos económicos y alimentarios van más allá de la ayuda alimentaria, ya que mediante la utilización de modelos de ayuda alimentaria alternativos al actual, estos recursos alimentarios y económicos pueden empoderar las personas beneficiarias, fortalecer la red local de solidaridad, dinamizar la economía local y mejorar el equilibrio nutricional de los beneficiarios. Los recursos que actualmente se destinan a la ayuda alimentaria no están suficiente organizados ni aprovechados para provocar cambios significativos sobre los beneficiarios que favorezcan la salida de su situación de dependencia alimentaria.

En Cataluña, los fondos públicos más cuantiosos destinados a la ayuda alimentaria están en manos del MAGRAMA, que mediante el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) gestiona el Fondo de ayuda Europea para los más desfavorecidos (FEAD). El FEGA se encarga de comprar alimentos mediante un procedimiento de licitación pública y designar las Organizaciones Asociadas de Distribución (Federación Española de Bancos de Alimentos y Cruz Roja), que distribuirán los alimentos a las Organizaciones Asociadas de Repartimiento a las personas beneficiarias.

Estos fondos se subastan mediante una licitación pública en la que se especifica la tipología de alimentos que el FEAD debe adquirir. Los alimentos han de ser etiquetados y empaquetados expresamente con identificación del MAGRAMA y la Unión Europea. La subasta la encabezan normalmente unas 15-20 empresas que ingresan aproximadamente 100 millones de euros anuales.



El conjunto de productos que se compra no es nutricionalmente equilibrado para los destinatarios finales y el tipo de ayuda que se está entregando es del todo ineficaz. **El montante de dinero que se subasta se podría dirigir directamente a las entidades sociales para que lo destinarán a la compra de alimentos locales, más equilibrados nutricionalmente con la introducción de producto fresco, que fueran más adecuados y de mayor satisfacción para las necesidades de los beneficiarios.** Es decir, este dinero podría invertirse en la compra de excedente alimentario local, cuando actualmente contribuye a la existencia de más excedentes alimentarios.

Otro origen de la ayuda alimentaria que reciben los más necesitados es el *Servicio de Regulación de los Mercados Agroalimentarios* (SERMA). Éste tiene como función gestionar las ayudas relativas a la transformación de productos agrarios con la finalidad de regular los mercados y las ayudas al consumo, ejecutar y realizar el seguimiento de las medidas de intervención de mercados agroalimentarios (compras y ventas de intervención), gestionar las ayudas y las medidas para el almacenamiento privado y retirada de productos de mercado, y coordinar la realización de todas las funciones que en materia de abastecimiento y intervención de productos agrarios y de ayudas agroalimentarias.

El SERMA es por ello el encargado de la compra de los excedentes agroalimentarios, la transformación de los excedentes en productos de larga duración y de aplicar precios de intervención. Es un instrumento de mantenimiento de precios que utiliza la beneficencia y la transformación de excedentes para beneficencia como destino, y evita, en la medida de lo posible, la destrucción del producto agrario retirado. Hay que considerar que es un instrumento de mercado que actúa al final de la producción excedentaria.

Los recursos que el SERMA dedica a la intervención deberían estar limitados a las demandas nutricionales de los beneficiarios de la ayuda alimentaria. El excedente de fondo debería orientarse a la transformación en productos de larga duración, la investigación y la innovación en el aprovechamiento alimentario, en colaboración con la industria agroalimentaria, con el fin de evitar la generación de más excedentes.

7. Las leyes del Buen Samaritano

Uno de los aspectos más controvertidos en la derivación de alimentos por parte de la industria y la distribución hacia las entidades benéficas es la inocuidad y la seguridad alimentaria (food safety).

Los posibles donantes temen ser denunciados por una hipotética intoxicación alimentaria por parte de los beneficiarios de ayuda alimentaria. Esto provoca a menudo que algunas iniciativas de aprovechamiento no se lleven a cabo.

En este sentido, las leyes del Buen Samaritano publicadas en Italia [*Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale*](#) y en los EUA [*The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*](#), son ejemplos de instrumentos legales desarrollados para reducir las resistencias que pueden tener los potenciales donantes por el



riesgo a que suceda algún episodio de intoxicación alimentaria a causa de los alimentos donados por ellos.

Obviamente, estas resistencias no se disipan por el mero hecho de existir una ley, ya que el potencial daño de imagen y prestigio sobre un donador o marca en caso que se vea involucrado en un caso de toxiinfección alimentaria supera las provisiones que la ley pueda establecer.

La existencia de leyes tipo Buen Samaritano no favorece en ningún caso episodios de intoxicación. Éstos son siempre debidos a la falta de sistemas de preservación de los alimentos de las operaciones de donación. Las toxiinfecciones alimentarias que se han producido en los EUA o en Italia no son ni más ni menos frecuentes que en otros países del su nivel de protección alimentaria. Por ello, **no se puede afirmar que la inclusión de una ley que libere de responsabilidades los donantes de alimentos que lo hagan de buena fe y en buenas condiciones incremente las toxiinfecciones alimentarias.**

Incluso, al contrario, hay evidencias que los trabajadores observan con más rigor los protocolos de higiene cuando la empresa está implicada en un programa de donación de alimentos. En el mismo sentido, la dirección y los responsables de los centros de trabajo tienden a protocolizar y a seguir los protocolos de trabajo relacionados con los programas de donación de alimentos. Todo ello provoca que **los centros de trabajo implicados en un programa de donación de excedentes mejoren sus operaciones globales de manipulación de los alimentos.**

Por lo tanto, la superación de las barreras a la donación de alimentos, como por ejemplo la existencia de leyes de exoneración de responsabilidad de los donantes de alimentos, promueve una mejora en las prácticas internas y procedimientos de manipulación y de gestión de los alimentos y, al fin y al cabo, una mejora de la calidad de los alimentos, cosa que revierte también sobre los consumidores.

Mientras que una de las principales vías de gestión de los excedentes alimentarios de la producción, transformación y distribución de los alimentos en un sistema de libre mercado sea la derivación de los excedentes hacia entidades de beneficencia social, será necesario asegurar las máximas garantías para donantes y receptores. **Es necesario que las donaciones realizadas de buena voluntad se realicen y con correctas condiciones higiénicas dispongan de un marco de seguridad jurídica y no sufran unas exigencias normativas superiores a las de una transacción comercial estándar,** y no se vean coartadas per temores a sufrir sanciones en caso de intoxicaciones alimentarias no deseadas. Las leyes del Buen Samaritano tienen la virtud de facilitar estas vías de gestión del excedente alimentario.



8. Las entidades receptoras de ayuda alimentaria.

En un contexto de sobreproducción alimentaria, financiar la compra de alimentos para destinarlos a la beneficencia es una acción poco acertada desde el punto de vista de la optimización de los recursos públicos.

Una buena parte de las entidades receptoras de ayuda alimentaria están necesitadas de infraestructuras para un correcto almacenaje, transporte y conservación de los alimentos. También falta formación específica para la manipulación de los alimentos.

Por otro lado, muchas entidades cuentan con equipos de voluntariado formados por personas de edad muy avanzada, que aunque muy motivadas no pueden asumir todas las tareas que requiere esta actividad.

Los recursos económicos destinados a estas entidades deben cubrir sus necesidades de infraestructuras, capacidad logística y humana, necesarias para realizar las tareas que tienen asignadas para facilitar el acceso a los alimentos a los más desfavorecidos.

Una de las actividades que la ley puede promover es la propia implicación de las personas beneficiarias de la ayuda alimentaria en la gestión de las entidades y en los trabajos que desarrollan. Es necesario pasar de un modelo de ayuda alimentaria que diferencia la figura del beneficiario y del voluntario, cuando ambos pueden ser la misma persona.

De esta manera las personas beneficiarias, que a menudo no sólo necesitan alimentos, pueden empoderarse por la vía de desarrollar tareas dentro de la propia entidad. Esto les permitirá adquirir prácticas, conocimientos y habilidades que quizás les facilitará su reinserción laboral y aumentar su autoestima. El modelo imperante a Catalunya, que distingue entre voluntario y beneficiario, debe tender a romperse para ampliar el espectro de perfiles de personas que participen en la gestión de la ayuda alimentaria. En este sentido, los Bancos de alimentos italianos son un buen ejemplo, ya que ocupan en su trabajo cotidiano a personas profesionales, voluntarios no beneficiarios y voluntarios beneficiarios de ayuda alimentaria.

De esta forma, los alimentos no sólo pueden servir para llenar estómagos de los más necesitados, sino que también puede ser de utilidad para empoderarlos y reinsertarlos en un tejido social y económico del cual han sido expulsados.

9. Fiscalidad

Uno de los instrumentos para guiar el comportamiento de los actores implicados en el ciclo de los alimentos es la política y los instrumentos fiscales. La fiscalidad tiene como efecto la modificación de los precios de los bienes y, por ello, del valor que le asignan los actores del ciclo alimentario. Al final, esto significa provocar un cambio en el comportamiento de los actores.



La fiscalidad también sirve para alimentar de fondos a los programas y acciones que promueven las administraciones públicas, que actúan de acuerdo con la voluntad de la ciudadanía expresada democráticamente.

Si últimamente asistimos a una creciente preocupación social por el despilfarro de los alimentos, es lícito que las administraciones y poderes públicos se doten de los instrumentos necesarios para poder afrontar lo que la ciudadanía expresa. En este sentido, la utilización de los instrumentos fiscales está plenamente justificada.

Dado que los productos alimentarios pueden convertirse en residuos simplemente por una decisión arbitraria de su poseedor, los instrumentos fiscales deben orientarse por igual a la fiscalidad en la gestión de los alimentos y a la gestión de los residuos.

9.1. Fiscalidad de las donaciones alimentarias.

En el sector de la industria agroalimentaria y la distribución hay consenso respecto a la necesidad de eximir fiscalmente a las donaciones alimentarias.

En el contexto europeo la situación es muy diversa. En España las empresas que donan alimentos tienen una exención del 35% del impuesto de sociedades. En cuanto al IVA, este no se aplica en las donaciones a entidades benéficas acreditadas, y por ello parece que el IVA soportado es deducible. De todas formas, no existe un consenso sobre este punto.

Desde el punto de vista de eficiencia económica en la gestión de los recursos alimentarios, las rebajas fiscales son un incentivo a un comportamiento ineficiente como es la sobreproducción e indirectamente desalientan acciones en favor de la prevención del despilfarro. Son un incentivo a generar excedentes alimentarios, o sea, premian a quien no sitúa su producción en el óptimo que pide el mercado.

La situación, pues, es que **el marco fiscal actual premia las donaciones alimentarias**. Si el objetivo es reducir el despilfarro alimentario, existe un cierto riesgo a que determinados operadores, con una posición de fuerza en el mercado, puedan jugar fiscalmente con las donaciones para obtener una situación competitiva ventajosa.

En primer lugar, el marco fiscal puede inducir a que determinados operadores económicos adquieran más alimentos de los que tienen previsto vender, asumiendo en esta decisión que habrá una parte del pedido que no se venderá y irá directamente a donación. Esto puede responder objetivos perversos como:

- captar más cuota de mercado agotando el aprovisionamiento para competidores o provocando que el competidor tenga de proveerse a un coste más alto;
- obtener unas rebajas en el precio de adquisición del producto que le permiten operar con unos costes más bajos que la competencia y de esta manera obtener una ventaja competitiva.

De esta manera, las exenciones fiscales obtenidas por la donación de alimentos pueden ir más allá de una acción altruista y llegar a convertirse en un instrumento de rebaja de costes



operacionales que supongan una ventaja competitiva para la empresa donante, permitiéndole así, en un tiempo, alcanzar una posición dominante en el mercado.

Por tanto, **las ventajas fiscales que disfrutan las empresas, han de estar muy vigiladas por las autoridades de defensa de la competencia y de las que velan por un buen funcionamiento del mercado.**

Si las autoridades buscan un buen funcionamiento del mercado de los productos alimentarios, tendrían que vigilar que las exenciones fiscales que se obtienen actualmente por donaciones a las entidades benéficas, no sean una vía de gestión del excedente alimentario ya planificado dentro de las previsiones productivas de las empresas alimentarias.

9.2. Residuos

Un residuo alimentario puede ser un producto totalmente comestible o no, evitable o inevitable, y a veces sólo responde a la voluntad del poseedor de deshacerse de un excedente.

El principio de equidad nos lleva a afirmar que **la fiscalidad en los residuos alimentarios se ha de aplicar en todas las etapas de la cadena.** La entrada a las plantas de tratamiento de residuos está gravada con un precio por tonelada y un canon. El canon de residuos que se aplica a la fracción orgánica (FORM) varía en función de la calidad. La *Agència de Residus de Catalunya* (ARC) discrimina los residuos municipales en función de la calidad (presencia de impropios) y la cantidad de estos residuos.

Actualmente la ARC está monitorizando la cantidad y la calidad de la FORM de todos los municipios donde su recogida está implantada. Este mismo trabajo, se tendría que hacer también en la fracción resto, ya que aquí también se deposita una parte importante de los restos orgánicos de origen doméstico.

La calidad de la FORM no sólo se tendría que evaluar en función de la presencia de impropios (restos no orgánicos) sino también de la cantidad de despilfarro alimentario que en ella se encontrara, ya que los alimentos comestibles también tendrían que ser considerados como impropios.

Obviamente, estas medidas tendrían que ser aplicables también a la fracción resto domiciliar y a los residuos provenientes de todas los eslabones de la cadena alimentaria, la distribución, la producción y también el sector primario.

Es fundamental plantear de forma coherente una fiscalidad de residuos que oriente el comportamiento de los actores a la minimización de la generación de residuos alimentarios. Por lo tanto, desde la PAA pensamos que **la fiscalidad de los residuos alimentarios debe poner en valor el residuo y hacer que éste sea percibido como un recurso, que sea necesario aprovechar o minimizar su generación para no perder valor en el proceso productivo de las empresas, las economías familiares o las finanzas públicas.**

10. Régimen de incentivos y sanciones

La existencia de un régimen de incentivos y sanciones para los actores implicados en este trayecto es básico para promover su compromiso con la reducción del despilfarro alimentario. Sin un régimen claro de incentivos y sanciones, esta ley será sencillamente una propuesta de buenas voluntades donde no se penalizarán los incumplimientos ni se premiarán las buenas prácticas.

Desgraciadamente, la proposición de ley presentada no contempla un régimen de incentivos y sanciones. La creación de una tipología o combinación de regímenes es necesaria para orientar el aprovechamiento alimentario en la buena dirección, es decir, hacia el aprovechamiento máximo de los alimentos.

En el apartado 6 de este documento, la PAA ya ha manifestado cuál es el orden de prioridad en las diferentes estrategias para conseguir una sociedad que tienda a un mínimo despilfarro alimentario. Algunos de los actores de la cadena alimentaria, pueden adoptar comportamientos que no favorezcan el aprovechamiento de los alimentos si no hay nadie que los disuada. Por otro lado, incentivar al actor puede ayudar a la innovación, la apuesta y la implantación de medidas para evitar el despilfarro de alimentos.

Además, la proposición de ley no contempla el establecimiento de objetivos ni la obligación de provisión de datos. Desde la PAA ya se ha afirmado que es necesaria la transparencia en todo el sistema, con la finalidad de obtener los datos que nos permitan actuar de manera más eficiente y marcar unos objetivos a conseguir.

Hasta el año 2025 hay tiempo suficiente para poner en marcha todas las medidas que sean necesarias para conseguir los objetivos de reducción del despilfarro alimentario. Si un plan no dispone de unos objetivos intermedios de obligatorio cumplimiento y un régimen sancionador y/o de incentivos, la planificación de que nos dotemos como sociedad será percibida por todos los actores como un gesto de simple buena voluntad sin un compromiso firme.

11. Regulación del espigamiento

El espigamiento ha sido una práctica secular que consiste en recoger los restos de la cosecha una vez esta ya se ha realizado. En el libro de Rut del Antiguo Testamento, ella pide permiso para recoger las espigas de cebada que los segadores y las criadas de Booz no recogían del suelo al hacer la siega.

El antiguo código civil francés de principios del siglo XIX regulaba el espigamiento bajo determinadas circunstancias, como hacerlo en campos abiertos, de día y sin más herramientas que las propias manos y con la capacidad de almacenamiento limitada.



En Extremadura se intentó regular el *rebusco*, palabra que equivale al espigamiento, pero el intento fue fallido. La crisis provocó que el *rebusco* original derivara de una actividad que ayudaba a los sectores más desfavorecidos de la economía local a disponer de unos alimentos suplementarios en forma de vino o aceite que se hacían en casa, hacia una forma de vida que permitía pasar unos meses vendiendo los restos de las cosechas a empresas transformadoras que entraban en competencia con las empresas locales. Además, como se hacía de forma desorganizada y por parte de personas que a menudo no tenían la formación ni procedían de entornos rurales, provocaba desperfectos en las cepas, los olivos y los campos en general.

Por tanto, el espigamiento tiene la virtud de poder hacerse cargo de los excedentes alimentarios que quedan en los campos una vez se ha hecho la cosecha, pero hay que asegurar que este excedente no se derive hacia actividades que entren en competencia con el comercio y la industria local.

La mejor manera de hacerlo es mediante el establecimiento de autorizaciones de espigamiento a empresas y entidades de economía social, que aseguren que el producto recogido sea librado a las personas con menos recursos y ocupe personas en situación de vulnerabilidad sociolaboral.

La proposición de ley, tal y como está formulada actualmente, vetaría el progreso de determinadas experiencias de economía social como Espigoladors, Tiendas y Supermercados solidarios o restaurantes del tiempo como La Trobada. Son experiencias que dan trabajo a personas en riesgo de exclusión social y segundas oportunidades a alimentos descartados en los campos o por la industria agroalimentaria.

Restringir la posibilidad de revender los excedentes recuperado es una medida que afianza la ineficiencia y la ineficacia del sistema de producción y comercialización de alimentos del que nos hemos dotado. El aprovechamiento y la reventa del excedente o de las donaciones debe contar con las necesarias garantías sanitarias, y esto solo lo pueden hacer las empresas o entidades que, constituidas legalmente, tienen un objetivo social y están inscritas en el registro sanitario industrial u otros registros oficiales, en el caso de que existiera una transformación de los alimentos.

Por tanto, la PAA considera que **la limitación del espigamiento implícita en la proposición de ley y la prohibición de que los alimentos donados puedan volverse a poner en el circuito comercial, son aspectos que se tendrían que suprimir del texto actual y, en cambio, sería necesario adoptar un redactado que permitiera estas actividades sin que otros agentes de la cadena alimentaria se viesen afectados.**



12. La contratación pública.

El sector público, directa o indirectamente, es un actor muy significativo en la restauración colectiva de grandes espacios, como hospitales, residencias, centros de educación, o universidades.

Una de las premisas que la PAA se aplica es que hay que predicar con el ejemplo. Por este motivo, en todos los actos de sensibilización que la PAA organiza se efectúa la recogida selectiva de todas las fracciones y se implantan medidas para evitar el despilfarro alimentario.

La PAA considera que las administraciones públicas disponen de una herramienta que puede actuar de palanca para provocar un cambio real en las empresas de restauración y de aprovisionamiento de alimentos.

Igual que ha hecho a menudo con la introducción de productos de comercio justo, productos ecológicos y similares, **la contratación pública tendría que hacer un esfuerzo para incluir en sus pliegos de prescripciones técnicas, requerimientos y cláusulas que favorezcan la prevención del despilfarro alimentario.**

Hay ejemplos de buenas prácticas en nuestro país que han tenido reconocimiento internacional, como es el caso del Hospital Trias i Pujol o de la empresa de catering Campos Estela, que ya aplican medidas anti despilfarro en sus procedimientos operacionales.

13. El fechado de los alimentos envasados

La competencia normativa sobre la duración mínima de los alimentos envasados, corresponde a la legislación europea. En el anexo X del *REGLAMENTO (UE) No 1169/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011*, se especifica cuando un alimento debe marcarse con la fecha de caducidad o la fecha de consumo preferente. En el artículo 24 del Reglamento se especifica que la fecha de caducidad sólo se aplica a los alimentos muy perecederos y que puedan suponer un peligro para la salud humana después de un corto periodo de tiempo, una vez ésta se supera.

Por lo tanto, la datación de un alimento con fecha de consumo preferente, no indica que una vez pasada esta fecha, éste comporte un riesgo para la salud humana.

Frente a esta duplicidad de fechas de conservación de los alimentos, donde una se aplica a alimentos que pueden significar un riesgo para la salud, y otra que simplemente se refiere a la conservación de sus características organolépticas, es necesario hacer una reflexión sobre qué efectos tiene esta doble modalidad de fechado sobre el despilfarro alimentario en los hogares y en los comercios.



Existe un gran [desconocimiento práctico de las diferencias entre la fecha de caducidad y la fecha de consumo preferente](#) entre la ciudadanía. Un estudio de Hispacoop,¹ afirma que uno de cada cuatro consumidores no sabe distinguir entre fecha de consumo preferente y fecha de caducidad, cosa que puede inducir a tirar alimentos que aún son comestibles.

A esta confusión contribuyen algunas empresas que colocan fechas incorrectas o que no están de acuerdo con la norma. Por ejemplo, desde marzo de 2013, el Real Decreto 176/2013, ha derogado la obligatoriedad de marcar con fecha de caducidad los yogures, pero a pesar de esto, [las empresas productoras siguen marcándolos con la fecha de caducidad](#), cuando tienen que hacerlo con fecha de consumo preferente. Los productores a menudo marcan incorrectamente las fechas de consumo mínimo desobedeciendo los preceptos legales.

A pesar de que a escala catalana no se pueda suprimir la fecha de consumo preferente, que no conlleva ningún riesgo para la salud de las personas, la legislación catalana puede instar a los comercios y a la industria, a no tirar los productos que hayan superado la fecha de consumo preferente.

En este sentido, **se puede instar a la *Agència Catalana de Seguretat Alimentària*, a que estudie determinadas familias de productos, para que no puedan ser tirados, aunque se haya superado la fecha límite de consumo**, excepto cuando muestren señales evidentes de haberse estropeado y que su comercialización pueda ser un riesgo para la salud de las personas que lo puedan llegar a consumir.

Estas medidas ya [se están estudiando en Alemania](#), y el mismo Parlamento Europeo tiene propuestas para reformular la datación de los productos alimentarios. Los ejemplos de Alemania pueden inspirar acciones que, sin contradecir la norma europea de fechado, eviten que los comercios se desprendan de alimentos antes de que estos lleguen a ser un riesgo para la salud.

14. Mesa permanente y fondo económico

Tomando como referencia la *Tavolo indigenti*, órgano creado por la ley italiana contra el despilfarro alimentario, **creemos necesario dotar la ley de un instrumento en forma de “mesa permanente”, que reúna los diferentes agentes de la cadena alimentaria con las entidades públicas y las entidades sociales**. Una mesa que proponga acuerdos, acciones conjuntas, difunda buenas prácticas e impulse diferentes campañas para concienciar, educar y sensibilizar en la prevención del despilfarro de los alimentos.

Al mismo tiempo, la mesa permanente se tendría que dotar de fondos económicos destinados a temas de investigación, tecnológicos y de emprendeduría social, con objeto de implementar y desarrollar proyectos anti despilfarro.

¹ Hispacoop. Estudio sobre el desperdicio de alimentos en los hogares. Diciembre 2012

