

EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN LA UE: ¿UN PROBLEMA SIN SOLUCIÓN?

Luis González Vaqué¹

Coordinador de las Políticas agroalimentarias, Fundación Triptolemos

Ex-Consejero de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea

Resumen: El despilfarro de alimentos es un problema universal que en los últimos años ha adquirido mayor prioridad tanto en la agenda pública como en la agenda política. Los alimentos constituyen un bien preciado y su producción puede requerir el empleo de gran volumen de recursos. Las estimaciones indican que se despilfarra o se pierde aproximadamente un tercio de los alimentos, con el enorme coste económico y medioambiental consiguiente. El Tribunal de Cuentas de la UE ha examinado la función que desempeña la Unión en la lucha contra el despilfarro de alimentos, las medidas adoptadas hasta la fecha y de qué forma los distintos instrumentos políticos de la UE actúan para reducir este despilfarro. Su punto de mira han sido las medidas de prevención y de donación, que son las modalidades preferibles en la lucha contra el despilfarro de alimentos. En el informe se llega a la conclusión de que las medidas adoptadas hasta la fecha no han sido suficientes y que la estrategia de la UE contra el despilfarro de alimentos habría de reforzarse y estar mejor coordinada. La Comisión debería plantearse de qué forma aprovechar las políticas existentes para mejorar la lucha contra el despilfarro y la pérdida de alimentos.

Palabras clave: Unión Europea, Comisión Europea, Tribunal de Cuentas de la UE, Comité de las Regiones de la UE, despilfarro de alimentos, coste económico y medioambiental, medidas adoptadas para paliar el desperdicio, instrumentos políticos de la UE,

Title: Food waste in the EU: An unresolved problem?

Abstract: Food waste is a global problem that has moved up the public and political agenda in recent years. Food is a precious commodity and its production can be very resource intensive. Estimates show that up to one third of food is wasted or lost and therefore huge environmental and economic costs are at stake.

¹ Dirección electrónica: gonzalu70@outlook.es

The report of the European Court of Auditors examines the role the EU plays in combating food waste, the actions taken thus far and the way in which the various EU policy instruments work to reduce food waste. It focused on the actions of prevention and donation which are those most preferred in the fight against food waste. This report concludes that the action to date has not been sufficient and that the EU strategy on food waste has to be strengthened and better coordinated. The Commission should explore ways of using existing policies to better fight food waste and loss.

Keywords: European Union, European Commission, European Court of Auditors, European Committee of the Regions, food waste, environmental and economic costs, actions taken, EU policy instruments

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- La definición de “despilfarro (o desperdicio) de alimentos” y la *jerarquización* de los residuos. 3.- El despilfarro de alimentos y las “fuerzas del mercado”. 4.- Mucho ruido y pocas nueces...5.- Las recomendaciones del Tribunal de Cuentas. 6.- Conclusiones.

1. Introducción

No es la primera vez que nos ocupamos en la Revista CESCO del despilfarro de alimentos², un reconocido problema que, en los últimos años ha adquirido notable importancia, tanto en el ámbito político como en el social.

Ciertamente, se ha escrito y discutido mucho sobre el tema, e, incluso, algunos países han adoptado disposiciones legislativas al respecto³. En esta ocasión trataremos de no repetir los argumentos ya debatidos o descartados sino que nos centraremos en la información facilitada en un interesante informe especial publicado a finales del año pasado por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea⁴, titulado “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”⁵ (en lo sucesivo el “Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos”). Serán especialmente objeto del presente artículo las recomendaciones del citado Tribunal.

² Véase: “El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores?”, *Revista CESCO*, núm. 14 (2015) págs. 203-216 (artículo disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 26 de enero de 2017: <https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/801/664>).

³ Por lo que se refiere a Francia, véanse: “La loi met fin au gaspillage alimentaire dans les supermarchés de France. Enfin” (nota disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 1 de febrero de 2017: <http://www.consoglobe.com/stop-gaspillage-alimentaire-france-cg>); y “Lutter contre le gaspillage alimentaire” (nota disponible en la siguiente página de Internet, consultada también el 1 de febrero de 2017:

https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201601/lutter_contre_le_gaspillage_alimentaire.html).

Sobre la legislación italiana, véanse: “Approvata la legge contro lo spreco alimentare” (nota disponible en la siguiente página de Internet, consultada igualmente el 1 de febrero de 2017: http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile/2016-09-01/approvata-legge-contro-spreco-alimentare-104815.php?refresh_ce=1); y “Cibo, approvata la legge antisprechi: premiato chi non butta” (disponible en: http://www.repubblica.it/economia/2016/08/03/news/leggi_anti_sprechi-145152439/).

⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_es

⁵ Presentado con arreglo al artículo 287.4(2) del TFUE.

Ciertamente, el Tribunal de Cuentas ha acertado al elegir el tema en cuestión pues los costes económicos y ambientales asociados a la producción de unos alimentos que terminan desechándose son muy elevados, prácticamente insostenibles: para la producción de estos alimentos descartados se necesitaron 1.400 millones de hectáreas de tierra, lo que supone cerca del 30 % de la superficie de tierra agrícola mundial; además, tenemos que contabilizar el consumo de recursos hídricos superficiales y subterráneos y añadir que la gestión de las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos (PDA) implica también costes en mantenimiento de los vertederos, en el transporte, costos operativos de las instalaciones de eliminado y, en algunos casos, cuantiosos gastos debidos a la diferenciación de los residuos⁶.

Como señala el propio Tribunal, han sido muchas las declaraciones políticas de alto nivel formuladas durante la última década relativas a la necesidad de luchar contra el desperdicio de alimentos que se genera a lo largo de la cadena de suministro alimentario, durante las etapas de producción, transformación, venta minorista y consumo⁷. Sin embargo, no se ha logrado hasta la fecha definir unánimemente el concepto en cuestión; por ello le dedicaremos el siguiente epígrafe del presente artículo.

2. La definición de “despilfarro (o desperdicio) de alimentos” y la jerarquización de los residuos

En el *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* se insiste en que, actualmente no existe una definición consensuada del despilfarro de alimentos aplicable a toda la UE: «los Estados miembros han empleado diversas definiciones; además, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha elaborado su propia definición^{8»⁹.}

Cabe recordar que, en julio de 2014, dentro del proyecto europeo de investigación FUSIONS se propuso la siguiente definición de *residuos alimentarios*: «... alimentos comestibles y no comestibles eliminados de la cadena de suministro que vayan a recuperarse o desecharse, incluido el compostaje, los cultivos»¹⁰. En este contexto, el Tribunal de Cuentas ha optado por utilizar, sólo a los efectos del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*, la expresión “despilfarro de alimentos” referida a «cualquier producto o parte de él cultivado, recogido o procesado para el consumo humano que se hubiera podido ingerir si se hubiera tratado o almacenado de forma diferente»¹¹; se trata en nuestra opinión de una definición más, no muy acertada, pero que resulta útil para la lectura y comprensión del tantas veces citado Informe.

⁶ Se estima que los costes económicos directos de los alimentos que se desperdician alcanza los 750 billones de dólares, lo que equivaldría al PIB de Suiza (véase: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, “El desperdicio de alimentos en el ámbito doméstico: Constricciones estructurales y hábitos alimentarios” en COLOMER XENA y otros, “El Sistema Alimentario”, Aranzadi, 2016, págs. 471-472).

⁷ Véase el apartado 1 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

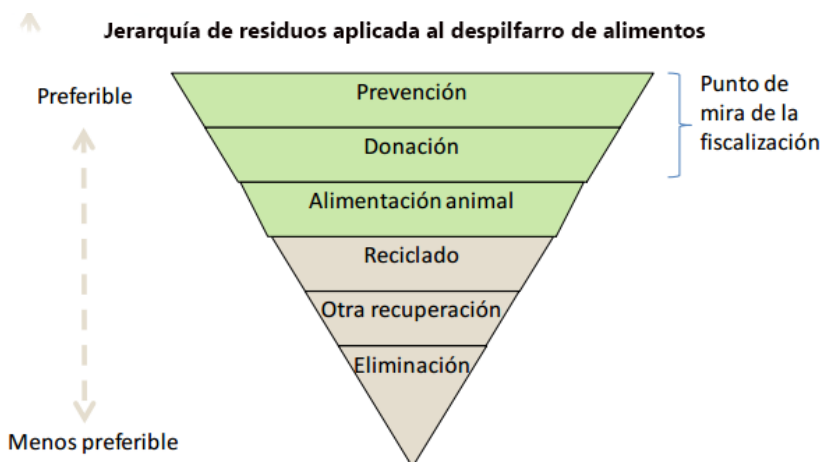
⁸ <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/foodwaste/definition/es/>

⁹ Véase el apartado 2 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

¹⁰ <http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>

¹¹ Véase el apartado 3 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

Junto a la tan incierta como necesaria definición de despilfarro alimentario, constituye una cuestión relevante la *jerarquía* de los residuos establecida a fin de *poner* un orden de prioridad en el tratamiento de residuos basado en la sostenibilidad medioambiental. No cabe duda (y así se confirma en el apartado 5 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*) de que la clasificación prevista en la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos puede aplicarse al despilfarro de alimentos, pero «debería modificarse ligeramente para tener en consideración las particularidades de los alimentos [puesto que] varios Estados miembros han adaptado la jerarquía de residuos a los alimentos con [un] orden de prioridad [diferente¹²] ...»¹³.



De acuerdo con la noción utilizada en el *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*, dicho *despilfarro* conforma los últimos niveles de la jerarquía (reciclado, otros tipos de recuperación y eliminación); la fiscalización que se centra en los tres niveles superiores (prevención, donación y alimentación animal); y la que podríamos denominar fase preventiva que se refiere a las medidas que se pueden tomar antes de que se despilfarren los alimentos y se generen por tanto residuos. Además, estas últimas medidas son las preferibles (desde una perspectiva económica y medioambiental): «el punto de mira de la [...] fiscalización es la prevención y la donación, los dos niveles superiores de la jerarquía»¹⁴.

3. El despilfarro de alimentos y las “fuerzas del mercado”

Si nos atenemos a lo que se afirma en el *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*, las razones por las cuales se despilfarran los alimentos difieren según

¹² En la actualidad no existe legislación ni directrices específicas de la UE sobre cómo aplicar una *jerarquía* de residuos a los alimentos. Generalmente, la ordenación de los residuos alimentarios se basa en los siguientes sistemas: la escala de Moerman de la Universidad de Wageningen, la pirámide de residuos alimentarios de Londres y las jerarquías de residuos alimentarios de la OVAM (agencia de tratamiento de residuos de Flandes) y de la FEVIA's (*Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie*), así como la de la agencia estadounidense de protección del medio ambiente.

¹³ Véase también el apartado 5 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

¹⁴ *Ibidem* apartado 6.

el papel desempeñado por cada participante de la cadena de suministro alimentario: «en general, las decisiones tomadas por los operadores empresariales (productores, transformadores y minoristas) están dirigidas a obtener el máximo beneficio, aunque a veces terminen ocasionando cierto despilfarro»¹⁵.

Por lo que se refiere a los consumidores, probablemente tomamos decisiones que pueden dar lugar al desperdicio de alimentos por motivos completamente distintos, puesto que para nosotros se trata en principio de satisfacer necesidades tanto nutricionales como de otro tipo (por ejemplo, de calidad, abundancia, variedad, precio, etcétera)¹⁶.

La *simplificada* correspondencia entre *desperdicio* y *consumo* ha sido la causa de que muchos estudios, y buena parte de las respuestas institucionales, se centren en esa última esta dimensión: «esta tendencia (que también se da en los análisis y las políticas de prevención de la obesidad y de lucha contra el cambio climático) no sólo es *injusta*¹⁷, sino que también constituye un diagnóstico falso del fenómeno [puesto que] ofrece un análisis *parcial*¹⁸ del mismo, ya que oculta más dimensiones de las que desvela e impide afrontar el problema desde una perspectiva compleja y multidimensional»¹⁹. En realidad, lo que ocurre es que el consumidor se ve limitado por circunstancias diversas (horarios de trabajo y de desplazamiento; tiempos disponibles para la planificar y hacer la compra, la cocina y las comidas; lugares y tiempos en los que se come, etcétera) que imponen situaciones muy condicionadas en las que no es fácil el cambio de actitudes y, sobre todo, en las que difícilmente ese cambio pueda traducirse en comportamientos consecuentes²⁰.

Podemos concluir que los motivos por las que se despilfarran los alimentos están muy ligados a la cuestión de quién *paga* los costes relacionados con el despilfarro: «por lo que respecta a los costes económicos del desperdicio alimentario, existen al menos tres grupos diferentes de intervinientes que los soportan: los consumidores, los operadores de la cadena de suministro alimentario y las organizaciones benéficas»²¹.

En este contexto podemos subrayar que:

¹⁵ *Ibidem*, apartado 12 (en dicho apartado se indica que, aunque «... es cierto que los operadores no pretenden generarlo, con frecuencia ese es el efecto obtenido»).

¹⁶ Véase: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, págs. 481-483.

¹⁷ La cursiva es nuestra.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Véase: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, págs. 482-483 [según estos autores, «por un lado, [se] tiende a ignorar que buena parte del desperdicio de alimentos se da en las fases productoras y distribuidora» (*ibidem*) y por otro, «... se ignora conscientemente que lo que ocurre en el hogar es el punto final de una compleja cadena de decisiones» (*ibidem*)].

²⁰ Véase: MAYORAL, A., "Pérdidas y desperdicio alimentario: problemas y soluciones", Documento de trabajo CEEUDECO núm. 1/2017, págs. 3-5.

²¹ Véase el apartado 14 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* citado en MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 6-7.

- «los operadores de la cadena de suministro alimentario internalizan el coste del despilfarro de alimentos y lo incluyen en el precio final del producto para el consumidor»²² (por ejemplo, un minorista seguramente fijará un precio lo suficientemente elevado como para incluir el coste de los productos que van a venderse y los que se piensa que no);
- «una parte del coste del despilfarro de alimentos puede repercutirse de una empresa alimentaria a otra»²³ (por ejemplo, cuando el poder de negociación de los distintos operadores empresariales está muy desequilibrado, es posible que el coste del despilfarro de alimentos recaiga sobre el operador más débil»; y
- «... se puede externalizar una parte del coste del desperdicio de alimentos a las organizaciones benéficas en forma de donación de alimentos»²⁴ (muchas veces las organizaciones benéficas asumen los costes derivados de la clasificación, el almacenamiento, la manipulación y el tratamiento, que en otros casos se atribuirían a los operadores que donan dichos alimentos).

4. Mucho ruido y pocas nueces...

El Tribunal de Cuentas insiste en su Informe en que las declaraciones políticas de alto nivel no se han traducido en medidas suficientes. En efecto, en los últimos años la lucha contra el desperdicio de alimentos ha adquirido una creciente importancia y ha comenzado a aparecer en los programas de actuación públicos de todos los niveles políticos²⁵:

- En la Unión Europea:
 - el Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión que tome medidas prácticas para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2025 y, al mismo tiempo, prevenir la generación de biorresiduos (2011);
 - el Parlamento ha solicitado también en reiteradas ocasiones a la Comisión (en 2011, 2012, 2015 y 2016) que tome medidas para reducir el despilfarro de alimentos; y
 - los Estados miembros han comenzado a fijar objetivos para la reducción del despilfarro y el Consejo de la Unión Europea ha señalado la necesidad de evitarlo a lo largo de la cadena de suministro alimentario.
- En el ámbito internacional:
 - el G20 considera que *la reducción de la pérdida y el despilfarro de alimentos es un buen objetivo para la acción colectiva del G20* (2015); y

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Véase el Anexo III del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* en el que se enumeran las principales declaraciones políticas sobre el despilfarro de alimentos desde 2009.

-las Naciones Unidas señalaron en su Agenda 2030 para el desarrollo sostenible su propósito de *reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita 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* (2015).

Merece una mención especial el hecho de que el Consejo de la Unión Europea «respalda los esfuerzos de todos los intervinientes por reducir el desperdicio de alimentos, lo que contribuirá a la consecución del objetivo de desarrollo sostenible [...], cuya finalidad es reducir a la mitad los desperdicios alimentarios por habitante a nivel de los consumidores y de los minoristas, así como reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y de suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha, para 2030»²⁶ (2016). También tenemos que subrayar la declaración incluida en las Conclusiones del Consejo sobre el plan de acción de la UE para la economía circular del 20 de junio de 2016²⁷, expuesta más detalladamente en las Conclusiones del Consejo sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos del 28 de junio de 2016²⁸.

En los siguientes apartados del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* no se ahorran las críticas a la Comisión Europea, cuyos documentos estratégicos han ido perdiendo *ambición* con el tiempo:

«27. En calidad de brazo ejecutivo de la UE, la Comisión debería dar respuesta a las declaraciones políticas de alto nivel que han ido sucediéndose a lo largo del tiempo. Desde 2011 la Comisión ha publicado una serie de documentos en los que se compromete a luchar contra el despilfarro de alimentos:

- En septiembre de 2011, la Comisión Europea señaló en su Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos²⁹ que la alimentación constituía un sector clave en el que se debería mejorar el empleo eficiente de los recursos. En la Hoja de ruta de 2011 se hacía referencia además a la publicación de la *Comunicación sobre alimentación sostenible* en 2013, en la cual la Comisión seguiría evaluando, entre otros extremos, la manera de reducir el despilfarro de alimentos a lo largo de la cadena de suministro alimentario. En junio de 2016 todavía no se había publicado la citada comunicación.

- Tras su consulta realizada en verano de 2013 sobre “la sostenibilidad del sistema alimentario” (que incluía una sección sobre la prevención y reducción del despilfarro de alimentos), la Comisión publicó en julio de 2014 una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo³⁰

²⁶ Véase el apartado 26 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

²⁷ 10444/16 – resultados de la sesión 3476 del Consejo [véase también: “El impacto de la implantación de una *Economía Circular*” para la Industria alimentaria en la Unión Europea”, *BoDiAlCo*, núm. 18, 2016, págs. 3-7 (artículo disponible en: http://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/201/)]

²⁸ 10730/16 resultado de la sesión 3476 del Consejo.

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

³⁰ COM(2014) 397 final del 2 de julio de 2014 «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos, 94/62/CE relativa a los

por la que se modifican, entre otros, la Directiva sobre residuos. No obstante, la propuesta de nueva Directiva sobre residuos fue retirada por la Comisión Europea en diciembre de 2014 con el propósito de reemplazarla por otra *más ambiciosa*³¹.

- En diciembre de 2015 la Comisión aprobó un Paquete sobre la economía circular que incluía propuestas legislativas revisadas sobre residuos, en las que también se integró la cuestión de la lucha contra el despilfarro de alimentos.

28. Sin embargo, al analizar los mencionados documentos, el Tribunal [de Cuentas] observó que *la ambición de la Comisión relativa al despilfarro de alimentos había disminuido con el tiempo*³². [Efectivamente,] los objetivos de reducción de residuos son menores ahora, 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 de ejecución de la Comisión que estableciera un método común para medir dicho despilfarro, y sigue sin haber una definición general del mismo. A ello se añade que [...] nunca se ha definido un punto de partida (un nivel de referencia para un año determinado) que sirva de base para fijar el objetivo de reducción.»

Por lo que se refiere a tan específicas críticas el Tribunal hizo, entre otras, las siguientes observaciones:

¿Por qué es importante un *punto de partida*?

Con el fin de fijar objetivos útiles para reducir el despilfarro y de medir posibles iniciativas, es necesario establecer un punto de partida consensuado sobre cuál es el nivel actual de despilfarro de alimentos. Estados miembros y organizaciones no gubernamentales han reivindicado un porcentaje considerable de reducción del despilfarro en las iniciativas emprendidas hasta la fecha, aunque es complicado evaluar su éxito relativo sin un punto de partida común. Por consiguiente, es necesario un acuerdo sobre un punto de partida común a la UE que forme parte de cualquier política futura de la Unión sobre despilfarro de alimentos.

envases y residuos de envases, 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos».

³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

³² La cursiva es nuestra

La respuesta de los Estados miembros a la cuestión del despilfarro de alimentos: desde los incentivos a las medidas legislativas

En Francia el 11 de febrero de 2016 se aprobó una legislación relativa a la lucha contra el despilfarro de alimentos³³ que reúne las siguientes características principales: a) clarifica la jerarquía de residuos alimentarios; b) establece multas a los operadores empresariales que conviertan a propósito los alimentos seguros en no comestibles; y c) introduce la obligación de que los supermercados firmen un acuerdo con las organizaciones benéficas para donar los alimentos que de otra forma se desperdiciarían. Por lo que respecta a este último punto, la legislación francesa no indica la cantidad de alimentos que debe donarse y, por consiguiente, el supermercado ya cumple con la ley si firma un acuerdo en el que se compromete a una donación del 1 % de los alimentos.

Los grupos de trabajo y de expertos no han mostrado verdaderos signos de progreso

- Ya en la primera reunión en octubre de 2012 se subrayó la necesidad de aclarar la cuestión de la donación de alimentos. En mayo de 2014, la DG 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 directriz³⁴.

- En febrero de 2013, la Comisión indicó que investigaría el hecho de que algunos Estados miembros retirasen del mercado los 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 2014 la Comisión mencionó la posibilidad de ampliar la lista de productos que no necesitan una fecha de consumo preferente³⁵. Debido a la falta de información (como por ejemplo el impacto real de esta medida en el despilfarro de alimentos, en el comportamiento de los consumidores, en la manera de determinar qué productos añadir a la lista) no se ha tomado hasta la fecha ninguna medida concreta. La Comisión ha señalado que llevará a cabo un estudio de

³³ Véase la nota 3.

³⁴ Véase asimismo el apartado 72 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

³⁵ Anexo X del Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor 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 (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

investigación sobre la indicación de la fecha y la prevención del despilfarro de alimentos.

- No se efectuó un seguimiento posterior de algunas de las cuestiones planteadas en las reuniones, que incluían el potencial de las cooperaciones de innovación europea (CIE) para ayudar a reducir el despilfarro de alimentos, la posibilidad de fomentar cadenas de distribución cortas, o la necesidad de examinar en conjunto todos los ámbitos políticos pertinentes.

5. Las recomendaciones del Tribunal de Cuentas

Como hemos visto, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, junto a los Estados miembros, han expresado su deseo de luchar contra el problema del desperdicio de alimentos. Sin embargo, las medidas que se han adoptado hasta la fecha para satisfacer ese *deseo*³⁶ han sido fragmentarias, esporádicas y sin seguimiento ni continuidad, además, falta una estrategia consensuada a escala europea y, según el Tribunal de Cuentas, no hay coordinación entre los servicios de la Comisión³⁷. Teniendo en cuenta estas consideraciones, así como la ausencia de una definición común para el desperdicio de alimentos y de un punto de partida consensuado desde el que planear la reducción del despilfarro de alimentos, lo que ha obstaculizado los avances en este ámbito, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- *Recomendación 1*

«Los esfuerzos de la UE para luchar contra el despilfarro de alimentos tendrían que intensificarse y coordinarse mejor, para que la UE pueda desempeñar una función destacada en los foros idóneos a escala mundial, lo que significa una acción concertada entre las instituciones europeas y los Estados miembros para acordar una estrategia común lo antes posible.

A nivel técnico, 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.»

- *Recomendación 2*

«Para coordinar las distintas políticas con capacidad de luchar contra el despilfarro de alimentos, la Comisión debería tener en cuenta dicho desperdicio en las futuras evaluaciones de impacto. Es necesario que la Comisión ajuste

³⁶ Sic en el apartado 84 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

³⁷ Véase el apartado 84 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*, en el que se afirma también que, «a pesar de la creciente importancia del despilfarro de alimentos en el programa político, la ambición de la Comisión ha disminuido con el tiempo (apartados 26 a 32), incluso aunque la lucha contra el despilfarro de alimentos sea un ámbito en el que parece que hay un acuerdo en el que la Comisión puede desempeñar una función destacada».

mejor las diferentes políticas y estudie las vías de desarrollarlas para que solventen el problema. En concreto:

a) En la política agrícola común, se tendría que incluir la cuestión del despilfarro de alimentos cuando tenga lugar su próxima revisión. Asimismo, la Comisión debería alentar a los Estados miembros a hacer del objetivo de lucha contra el despilfarro de alimentos una prioridad a la hora de programar gastos futuros, por ejemplo, al convertirlo en uno de los objetivos del próximo período de programación de desarrollo rural.

b) En la política pesquera común, es necesario intensificar el seguimiento de la obligación de desembarque de la pesca, y la Comisión debería a partir de ahora fomentar el uso de los fondos disponibles de la UE para las inversiones que tengan por objeto luchar contra el despilfarro de alimentos.

c) En la política de seguridad alimentaria, la Comisión debería seguir facilitando el intercambio de buenas prácticas de higiene y efectuar un seguimiento de la manera en la que se aplican los requisitos de trazabilidad. *En cuanto al etiquetado, debería evaluar la necesidad de intervenir para prevenir las prácticas de etiquetado que dan lugar al despilfarro de alimentos*³⁸.»

• *Recomendación 3*

«La Comisión debería fomentar la opción de donar alimentos aptos para el consumo y que de otra forma se despilfarrarían, concretamente y tan pronto como sea posible, a través de las actuaciones siguientes:

a) clarificar la interpretación de las disposiciones legales que desincentivan la donación de alimentos, en especial en lo que se refiere a la Directiva marco de la UE sobre residuos y la legislación alimentaria general;

b) realizar una evaluación sobre el impacto de extender la donación a los ámbitos políticos en los que no se lleva a cabo, en concreto por lo que respecta a la política pesquera común;

c) ultimar la exigencia legislativa de permitir el uso de existencias agrícolas de la intervención pública;

d) fomentar la aplicación de las disposiciones vigentes sobre donación por parte de los Estados miembros, especialmente en lo que concierne a las frutas y hortalizas retiradas del mercado, y al FEAD³⁹.»

³⁸ La cursiva es nuestra.

³⁹ El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) existe desde 2014 y a diferencia del programa de distribución de alimentos para las personas más necesitadas de la Unión, el objetivo principal del FEAD no consiste en proporcionar productos procedentes de las existencias de intervención a los más necesitados, sino en facilitar a estos ayuda material y no material (conforme al artículo 3, los objetivos del FEAD son promover la cohesión social, reforzar la inclusión social y, por lo tanto, ayudar en último extremo a realizar el objetivo de erradicar la pobreza en la Unión de conformidad con la Estrategia Europa

6. Conclusiones

El *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* es un documento muy extenso, aunque no exhaustivo. En el presente artículo hemos tratado de destacar cuáles son los temas que aborda y, por supuesto, transcribir literalmente las *Recomendaciones* del Tribunal de Cuentas.

El desperdicio de alimentos es un problema universal, y aunque las medidas de la UE para luchar contra él tendrán, por definición, efectos limitados a escala mundial, la UE, debido a su presencia en la escena internacional, podría influir en el volumen de alimentos perdidos o desperdiciados gracias a las diversas políticas de su competencia (como la política agrícola común, la política pesquera común, la política de seguridad alimentaria y la política de residuos): «en este contexto, una cierta responsabilidad recae en la Comisión al ser la impulsora de las disposiciones legales de la UE que pueden influir en el despilfarro de alimentos»⁴⁰.

En este marco podemos recordar que, en el seno de la Comisión Europea, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria es competente en materia de pérdidas y desperdicio de alimentos, por lo que ha adoptado o adoptará una serie de medidas (como la creación de los grupos de trabajo y de expertos), y también de iniciativas de comunicación. Otras direcciones generales de la Comisión pueden desempeñar igualmente un papel relevante en la prevención del desperdicio de alimentos dado que varias políticas y disposiciones de la UE pueden influir en el volumen de alimentos despilfarrados, como la política agrícola, la política pesquera y la política de residuos⁴¹. En un reciente Dictamen del Comité de las Regiones de la UE sobre el desperdicio de alimentos⁴², se afirma que las políticas propias de la UE y las políticas comunes con los Estados miembros brindan muchas posibilidades para abordar el problema de los residuos alimentarios; además, se recuerda que «... la propuesta para la revisión de la Directiva sobre residuos (2008/98/CE)⁴³ apunta a un intento por reducir aún más la generación de residuos, incluidos los alimentarios»⁴⁴. Siempre según el Comité de las Regiones, en relación a la política agrícola común, habría que dar a entender con mayor firmeza que tanto una producción alimentaria eficaz en el uso de los recursos como la actividad encaminada a la gestión de la naturaleza y el medio ambiente constituyen de por sí ámbitos de actuación específicos⁴⁵. Coincidimos también con la opinión de dicho Comité cuando declara que en la política comercial y de consumidores se deberían fomentar —tanto en el mercado

2020, al mismo tiempo que contribuir a lograr el objetivo específico de paliar las peores formas de pobreza, suministrando ayuda no financiera a las personas más desfavorecidas).

⁴⁰ Véase el apartado 16 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

⁴¹ Véase: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 8-9.

⁴² Ponente MARTIKAINEN, O. (Finlandia); documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 1 de febrero de 2017: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2017_017_R_0006&from=ES%20).

⁴³ Véase: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2b5929d-999e-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF .

⁴⁴ Véase el apartado 6 del citado Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desperdicio de alimentos.

⁴⁵ *Ibidem*, apartado 7.

interior como en el comercio exterior— unas prácticas y métodos contractuales que redujeran las pérdidas y subraya que «... se derrochan enormes cantidades de alimentos aptos para el consumo como consecuencia del tamaño de los envases que adopta el sector minorista y por los estándares de formas y tamaños que se usan en el empaquetado de los productos alimenticios»⁴⁶; nos parece más discutible la recomendación referente a que se debería favorecer la venta de productos a granel con la utilización de contenedores domésticos reciclables, reduciendo así sus costes para el consumidor, lo que podría contribuir a *enseñar a comprar*⁴⁷ lo necesario y no porciones predispuestas y, a menudo, sobredimensionadas o atractivas porque son menos costosas⁴⁸.

Resulta imposible hacer referencia aquí a todos los datos e indicaciones que figuran en el *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*, así como en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desperdicio de alimentos; a título de ejemplo nos referiremos a un tema que es y ha sido objeto de nuestro interés: las prácticas y los etiquetados de durabilidad/caducidad de los productos alimenticios. Las reglas que se han establecido tienden a fomentar la protección de los consumidores y la salud pública, pero «...no son adecuados para todos los productos, motivo por el cual se echan a perder innecesariamente alimentos aprovechables»⁴⁹. No cabe duda de que Comisión desempeña un papel clave a la hora de averiguar si sería posible establecer directrices para utilizar mejor los recursos, por ejemplo, en el caso de las donaciones de alimentos a las organizaciones benéficas o los bancos de alimentos, o la utilización de alimentos caducados como forraje, «teniendo en todo momento presentes los requisitos en materia de seguridad alimentaria»⁵⁰. Resulta obvio que es preciso informar a todos los agentes interesados, productores, minoristas y consumidores para que comprendan mejor las fechas de caducidad de las etiquetas: por lo tanto «... debería clarificarse que la fecha de consumo preferente no implica que el producto sea tóxico una vez sobrepasada esta»⁵¹.

Justamente, en el *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos* se incluyen los siguientes ejemplos:

Prácticas relacionadas con la fecha del etiquetado

El estudio denominado «Fecha del etiquetado en los países nórdicos»⁵² analizó la forma en la que las empresas determinaban el período de conservación de los productos. En todos los productos estudiados se observaron variaciones considerables en el período de conservación de productos similares. En algunos el

⁴⁶ *Ibidem*, apartado 8.

⁴⁷ *Sic* en el apartado 8 del citado Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desperdicio de alimentos.

⁴⁸ Véase también el apartado 8 del Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desperdicio de alimentos, citado en MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 10-11.

⁴⁹ Véase el apartado 9 del Dictamen del Comité de las Regiones sobre el desperdicio de alimentos.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Encuesta Eurobarómetro Flash 425, desperdicio de alimentos e indicación de la fecha (septiembre de 2015).

período de conservación más amplio medido en días, como marcó un minorista, era el doble del período de conservación determinado por otro minorista

Durante la fiscalización, el Tribunal observó varios ejemplos de productos que eran muy similares, pero en los que se habían utilizado diferentes tipos de fecha:

- Jamón de Parma (Italia): uno de los productos tenía una fecha de caducidad («da consumare entro») y otro tenía una fecha de consumo preferente («da consumarsi preferibilmente entro...»);

- Queso (Rumanía): uno de los productos tenía una fecha de caducidad (expira la) y otro tenía una fecha de consumo preferente («a se consuma, de preferinta, inainte de...»).

Las diferentes fechas pueden causar confusión entre los consumidores, provocando que se descarten alimentos que son totalmente seguros para el consumo^{53, 54}

Ejemplo de normas para la fecha del etiquetado que no se han aplicado adecuadamente (Rumanía)

En Rumanía, la legislación nacional (Decisión del Gobierno nº 984/2005) no distingue entre la fecha de consumo preferente y la fecha de caducidad, sino que se refiere al «vencimiento del producto».

Este mismo texto establece que está prohibido en Rumanía vender, comercializar o donar producto que hayan pasado su «fecha de vencimiento». En el Decreto del Gobierno OG n.º 21/1992, relativo a la protección de los consumidores (modificado en 2008) se utilizan los términos adecuados para la fecha del etiquetado, aunque señala que hay productos que solo pueden venderse si no han sobrepasado la *fecha de caducidad* o bien la fecha de duración mínima de un alimento. Por consiguiente, Rumanía todavía no ha aclarado el propósito de las diferentes fechas y la posibilidad de seguir vendiendo y consumiendo un producto después de su fecha de consumo preferente.

Si hemos escogido un tema tan concreto como las fechas de durabilidad para exponer en el presente epígrafe final su problemática utilización, ha sido para demostrar con este paradigma la compleja situación actual y como medidas

⁵³ La cursiva es nuestra.

⁵⁴ *Brevitatis causae*, omitimos referirnos al "ejemplo" español (?) en el que la expresión *fecha de caducidad* y su significado en castellano constituyen un obstáculo para el éxito de las campañas de concienciación de los consumidores: seguramente se trata de un tema que merece un artículo monográfico.

legislativas aparentemente sencillas pueden tener notables efectos en relación con el desperdicio de alimentos: «... como ilustran los resultados de la [citada] Encuesta Eurobarómetro Flash 425, los consumidores no son plenamente conscientes de las diferencias entre la fecha de consumo preferente y la fecha de caducidad, puesto que únicamente el 47 % de los encuestados señalaron la definición correcta para la fecha de consumo preferente, y el 40 % para la fecha de caducidad, con diferencias significativas entre los Estados miembros»⁵⁵.

Y, para terminar, reiteraremos una vez más que la educación e información sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos y la promoción de buenos hábitos alimentarios (en todos los sentidos) de los consumidores es *completamente necesaria*⁵⁶, aunque «... siempre será *completamente insuficiente*»⁵⁷⁵⁸.

Mientras haya contextos estructurales que favorecen el despilfarro de comida, desde el sector primario hasta el distribuidor, seguirá habiendo despilfarro, por mucho que mejore la conciencia de los consumidores al respecto: «la información acerca de la magnitud del problema, la educación de los consumidores y el fomento de cambios en los hábitos y comportamientos es importante, pero es necesario afrontar una reforma estructural de [un] sistema alimentario que se apoya y se sostiene en *la generación de ingentes cantidades de PDA*»⁵⁹⁶⁰.

Coincidimos con la opinión de algunos autores que consideran que es preciso desarrollar estudios que no se centren exclusivamente en el análisis de los aspectos vinculados a la esfera del consumo (transformación de hábitos de compra, pautas de conservación o grado de conocimiento del etiquetado), ni solo en el estudio preferente de los aspectos conductuales, actitudinales o cognitivos⁶¹: «los análisis de las PDA deben contemplar el fenómeno desde una perspectiva global y prestar especial atención a la identificación de los aspectos estructurales y sistémicos del fenómeno de cara a proponer actuaciones y medidas efectivas que permitan reducir las PDA»⁶².

⁵⁵ Véase el apartado 58 del *Informe del TC sobre el despilfarro de alimentos*.

⁵⁶ *Sic* en GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, pág. 485.

⁵⁷ La cursiva es nuestra.

⁵⁸ Véase: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, pág. 485.

⁵⁹ La cursiva es nuestra.

⁶⁰ Véase: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, pág. 485.

⁶¹ Véase, por ejemplo: MAYORAL, A., *op. cit.*, págs. 9-10.

⁶² Véase también: GOMEZ BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, *op. cit.*, pág. 485.