

Informe Especial

## 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

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

El presente informe fue aprobado por la Sala de Fiscalización I (presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal) que está especializada en el uso sostenible de los recursos naturales. La auditoría fue dirigida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, asistida por Katja Mattfolk, jefa de gabinete; Kim Storup, agregado de gabinete; Michael Bain, gerente principal, Maria Eulàlia Reverté i Casas, jefa de tarea. El equipo auditor estaba compuesto de Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea y Paulo Oliveira.



*De izquierda a derecha: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.*

## ÍNDICE

	Apartados
Glosario y abreviaturas	
Resumen	I - IV
Introducción	1 - 17
Tema de la fiscalización	2 - 14
El despilfarro de alimentos y la UE	15 - 17
La fiscalización	18 - 25
Alcance y enfoque de la fiscalización	18 - 25
Observaciones	26 - 80
Las declaraciones políticas de alto nivel no se han traducido en medidas suficientes	26 - 32
Los documentos estratégicos de la Comisión han ido perdiendo ambición con el tiempo	27 - 29
Medidas fragmentadas e intermitentes a nivel técnico	30 - 32
Las políticas existentes podrían ajustarse mejor a la necesidad de una lucha más eficaz contra el despilfarro de alimentos	33 - 80
Ajuste de las políticas para mejorar la prevención del despilfarro de alimentos	34 - 69
Clarificación y ajuste de las políticas y disposiciones para facilitar la donación de alimentos	70 - 80
Conclusiones y recomendaciones	81 - 87
Anexo I – Papel de las fuerzas del mercado en el despilfarro de alimentos	
Anexo II – Sinopsis de los instrumentos de la UE que pueden incidir en la lucha contra el despilfarro de alimentos	
Anexo III – Principales declaraciones políticas sobre el despilfarro de alimentos desde 2009	
Respuestas de la Comisión	

---

## **GLOSARIO Y ABREVIATURAS**

<b>Ayuda al almacenamiento privado:</b>	Ayuda para almacenar determinados productos y estabilizar el mercado correspondiente en el caso de que se produzcan excedentes y los precios bajen.
<b>CEPE:</b>	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.
<b>CIE:</b>	Cooperación de Innovación Europea.
<b>COPA-COGECA:</b>	COPA – Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas (organización europea en representación de los agricultores), COGECA – Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea.
<b>Cosecha en verde:</b>	Cosecha total de productos verdes (no dañados) en una determinada superficie de cultivo antes de la cosecha normal.
<b>DAS:</b>	Declaración anual de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo.
<b>Desarrollo rural:</b>	La política de desarrollo rural de la UE complementa el sistema de pagos directos y las medidas de mercado y persigue mejorar ciertos aspectos de la situación económica, medioambiental y social de las zonas rurales.
<b>DG Agricultura y Desarrollo Rural:</b>	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.
<b>DG Asuntos Marítimos y Pesca:</b>	Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión Europea.
<b>DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión:</b>	Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea
<b>DG Empresa e Industria:</b>	Dirección General para la Empresa e Industria de la Comisión Europea. Nueva denominación: Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes.
<b>DG Energía:</b>	Dirección General de Energía de la Comisión Europea.
<b>DG Fiscalidad y Unión Aduanera:</b>	Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea.
<b>DG Investigación e Innovación:</b>	Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea.
<b>DG Medio Ambiente:</b>	Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión.
<b>DG Mercado Interior y Servicios:</b>	Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea. Nueva denominación: Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales.
<b>DG Mercado Interior, Industria,</b>	Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y

---

<b>Emprendimiento y Pymes:</b>	Pymes de la Comisión Europea.
<b>DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías:</b>	Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías de la Comisión Europea.
<b>DG Salud y Consumidores</b>	Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión Europea. Nueva denominación: Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria.
<b>DG Salud y Seguridad Alimentaria:</b>	Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea.
<b>DG:</b>	Departamentos y servicios de la Comisión Europea conocidos como Direcciones Generales.
<b>EUROSTAT:</b>	Oficina Estadística de la Unión Europea.
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
<b>FAOSTAT:</b>	Dirección de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
<b>FEAD:</b>	Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados.
<b>Feader:</b>	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
<b>FEAGA:</b>	Fondo Europeo Agrícola de Garantía
<b>FEMP:</b>	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.
<b>FEP:</b>	Fondo Europeo de Pesca.
<b>G20:</b>	(O Grupo de los 20) foro internacional compuesto por los gobiernos y los gobernadores de bancos centrales de las 20 principales economías.
<b>Intervención pública:</b>	Cuando los precios de mercado de determinados productos agrícolas se sitúan por debajo del nivel previsto, la Comisión Europea puede tomar la decisión de estabilizar el mercado mediante la adquisición de excedentes que se podrán almacenar en los Estados miembros hasta que suban los precios de mercado.
<b>IVA:</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido.
<b>VCS:</b>	Ayuda asociada voluntaria.
<b>OCM:</b>	Organización Común de Mercados
<b>PAC:</b>	Política Agrícola Común.
<b>PDA:</b>	Programa de distribución de alimentos entre las personas más necesitadas.

---

<b>No recolección de la cosecha:</b>	La falta de obtención de una producción comercial de la superficie cultivada durante el ciclo normal de producción. No incluye la destrucción de productos debido a fenómenos climáticos o enfermedades.
<b>PPC:</b>	Política Pesquera Común.
<b>Restituciones por exportación:</b>	La UE debe pagar las restituciones por exportación a las empresas que venden determinados productos agrícolas en terceros países. La restitución suele cubrir la diferencia entre el precio interior de la UE y el precio en el mercado internacional.
<b>Retiradas del mercado:</b>	Retirada de productos del mercado (al ponerlos a la venta).
<b>WRAP:</b>	Waste & Resources Action Programme (programa de acción sobre recursos y despilfarro). Organización benéfica y empresa del Reino Unido que coopera con gobiernos, empresas y comunidades para ofrecer soluciones prácticas que mejoren la eficiencia de los recursos y aceleren la transición a una economía sostenible y basada en el empleo eficiente de los recursos.

---

## **RESUMEN**

I. 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, y que va a crecer en importancia, sobre todo por la necesidad de alimentar una población mundial al alza. Los alimentos constituyen un bien preciado y su producción puede requerir el empleo de gran volumen de recursos. Las estimaciones actuales indican que en todo el mundo se despilfarra o se pierde aproximadamente un tercio de los alimentos que se producen para consumo humano, con el coste económico y medioambiental consiguiente.

II. En este contexto, el Tribunal ha examinado la función que puede desempeñar la UE en la lucha contra el despilfarro de alimentos, y para ello ha analizado cuáles han sido las medidas adoptadas hasta la fecha y cómo los distintos instrumentos políticos de la UE actúan para reducir el despilfarro de alimentos. El punto de mira del Tribunal han sido las medidas de prevención y de donación, que son las modalidades preferibles en este ámbito.

III. En la fiscalización se examinó la siguiente pregunta: «¿Contribuye la UE a un empleo eficiente de los recursos en la cadena de suministro alimentario al luchar eficazmente contra el despilfarro de alimentos?» y se llegó a la conclusión de que actualmente la respuesta es negativa, aunque en el informe se señalan otras formas de utilizar las políticas actuales de manera más eficaz para resolver el problema. Muchas de las posibles mejoras no exigen nuevas iniciativas o una mayor financiación pública, sino que implican un mejor ajuste de las políticas existentes, una coordinación más estrecha, y una indicación más precisa de que la reducción del despilfarro de alimentos constituye un objetivo de dichas políticas. En concreto, la fiscalización permitió constatar lo siguiente:

i. A pesar de la creciente importancia del despilfarro de alimentos en su programa político, la ambición de la Comisión ha disminuido con el tiempo: las medidas adoptadas hasta la fecha han sido fragmentadas e intermitentes y no hay coordinación entre sus distintos servicios. La ausencia de una definición común para el despilfarro de alimentos y de un punto de partida consensuado desde el que planear su reducción ha obstaculizado los avances en este terreno.

---

- ii. El despilfarro de alimentos constituye un problema a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario y por lo tanto las medidas tendrían que apuntar a las distintas etapas de la misma a fin de ofrecer beneficios a todos los intervinientes. Habría que hacer hincapié en la prevención, puesto que las ventajas de evitar el despilfarro superan las que se obtienen al tratar de solucionar el problema una vez declarado. A pesar de contarse con el potencial de diversas políticas de la UE para luchar contra el despilfarro de alimentos, todavía no se han explotado las oportunidades que estas ofrecen. Ha faltado notablemente una evaluación de impacto de las distintas políticas de la UE en la lucha contra el despilfarro de alimentos. Importantes ámbitos políticos como agricultura, pesca y seguridad alimentaria pueden desempeñar un papel en este sentido y utilizarse para luchar mejor contra el desperdicio de alimentos. Hay que reconocer que, con el tiempo, los cambios en las políticas, como las reformas de la política agrícola común, de la política pesquera común y de la seguridad alimentaria, han ido teniendo un efecto positivo, como por ejemplo el abandono de una política agrícola basada en la intervención que ha servido para reducir la sobreproducción. El informe destaca una serie de buenas prácticas, aunque su efecto positivo ha sido más fruto de la casualidad que el resultado de una acción política predeterminada.
  - iii. Por lo que respecta a la donación de alimentos, actualmente hay obstáculos, como la interpretación divergente de disposiciones legales, que se pondrían abordar para facilitar la donación de alimentos que de otra forma se despilfarrarían.
- IV. En el informe, el Tribunal formula tres recomendaciones:
- i. La estrategia de la UE para luchar contra el despilfarro de alimentos habría de reforzarse y estar mejor coordinada. La Comisión debería servirse de sus medidas iniciales para elaborar un plan de acción con destino a los próximos años.
  - ii. A la hora de coordinar las distintas políticas que pueden ayudar en la lucha contra el despilfarro de alimentos, la Comisión debería tener este en cuenta en sus futuras evaluaciones de impacto y ajustar mejor las diferentes políticas de la UE al respecto.
  - iii. Para facilitar la donación de alimentos que de otra forma se despilfarrarían, la Comisión debería clarificar convenientemente la interpretación de disposiciones legales que pueden desincentivar la donación, impulsar un uso más exhaustivo de las posibilidades
-

de donación existentes y estudiar la manera de facilitar la donación en otros ámbitos políticos.

## **INTRODUCCIÓN**

1. El despilfarro de alimentos es un problema admitido que en los últimos años ha adquirido importancia tanto en el ámbito político como en el social. Numerosas declaraciones políticas de alto nivel formuladas durante la última década indican la necesidad de luchar contra el despilfarro de alimentos, que se genera a lo largo de la cadena de suministro alimentario, durante las etapas de producción, transformación, venta minorista y consumo. El despilfarro de alimentos se puede definir de varias formas y no existe un único método para medirlo. No obstante, en general se reconoce que en el mundo se despilfarra o se pierde<sup>1</sup> aproximadamente un tercio de la producción de alimentos destinados al consumo humano. Las Naciones Unidas han estimado que los costes anuales económicos y medioambientales derivados del despilfarro mundial de alimentos giran en torno a los 1,7 billones de dólares estadounidenses.

### ***Tema de la fiscalización***

#### **Cómo definir el despilfarro de alimentos**

2. 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<sup>2</sup>.
3. En julio de 2014, dentro del proyecto europeo de investigación FUSIONS se propuso otro marco para definir los residuos alimentarios<sup>3</sup>, y en marzo de 2016 se presentó un método

---

<sup>1</sup> Medido en peso, FAO, 2011. Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo - alcance, causas y prevención. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

<sup>2</sup> Las pérdidas de alimentos se definen como «la reducción de alimentos en cantidad y calidad». El desperdicio de alimentos constituye una parte de las pérdidas de alimentos y se refiere al desecho o uso alternativo (no alimentario) de alimentos seguros y nutritivos para el consumo humano a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario, desde la producción primaria hasta el consumidor final (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/es/>).

<sup>3</sup> Los residuos alimentarios son alimentos comestibles y no comestibles eliminados de la cadena de suministro que vayan a recuperarse o desecharse, incluido el compostaje, los cultivos

---

para medir y supervisar la cantidad de alimentos desperdiciados<sup>4</sup>. Recientemente, una asociación con múltiples partes interesadas publicó en junio de 2016 una Norma para contabilizar e informar sobre la pérdida y el despilfarro de alimentos<sup>5</sup>.

4. A los efectos del presente informe, la expresión «despilfarro de alimentos» se refiere 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. Si bien se admite que esta definición puede no ser compatible con el marco normativo vigente de la UE, tampoco lo son otras definiciones utilizadas por FUSIONS, la FAO y los Estados miembros visitados durante la fiscalización.

#### La jerarquía de residuos aplicada al desperdicio de alimentos

5. La jerarquía de residuos establece un orden de prioridad en el tratamiento de residuos basado en la sostenibilidad medioambiental. La Directiva marco de la UE sobre residuos<sup>6</sup> define la jerarquía de residuos de la UE<sup>7</sup>. Esta jerarquía puede aplicarse al despilfarro de alimentos, pero debería modificarse ligeramente para tener en consideración las particularidades de los alimentos. Varios Estados miembros han adaptado la jerarquía de residuos a los alimentos con el orden de prioridad que se muestra en la ***ilustración 1***.

---

arados/no cosechados, la digestión anaerobia, la producción de bioenergía, la cogeneración, la incineración, el desecho por el alcantarillado, el depósito en vertederos o el vertido al mar (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

<sup>4</sup> <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

<sup>5</sup> Incluye como socios esenciales a la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), el Foro de Bienes de Consumo, el proyecto europeo FUSIONS, y el Programa de acción relativo a los residuos y los recursos (<http://flwprotocol.org/>).

<sup>6</sup> a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y e) eliminación.

<sup>7</sup> Artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

---

### **Ilustración 1 – Jerarquía de residuos aplicada al despilfarro de alimentarios<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> En la actualidad no existe legislación ni directrices específicas de la UE sobre cómo aplicar su jerarquía de residuos a los alimentos. La ilustración 1 se basa en las actuales jerarquías de residuos alimentarios que se citan a continuación: la escala de Moerman de la Universidad de Wageningen, la pirámide de residuos alimentarios de Londres y las jerarquías de residuos alimentarios de OVAM (agencia de tratamiento de residuos de Flandes) FEVIA's (*Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie*) y de la agencia estadounidense de protección del medio ambiente.

6. De acuerdo con la definición utilizada en el presente informe, el despilfarro de alimentos conforma los tres últimos niveles de la jerarquía (reciclado, otros tipos de recuperación y eliminación). La fiscalización se centra en los tres niveles superiores (prevención, donación y alimentación animal), que se componen de medidas que se pueden tomar antes de que se despilfarran los alimentos y se generen por tanto residuos. Además, son las preferibles (desde una perspectiva económica y medioambiental). El punto de mira de la presente fiscalización es la prevención y la donación, los dos niveles superiores de la jerarquía,

#### **Datos sobre el despilfarro de alimentos**

7. Según la Comisión Europea, en la Unión Europea se despilfarran cada año unos 88 millones de toneladas de alimentos<sup>8</sup>. Se estima que el total de alimentos despilfarrados

---

<sup>8</sup> Cifra basada en los datos de 2012 ([http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm)). La cifra de 88 millones de toneladas de alimentos despilfarrados citada por la Comisión corresponde a las últimas estimaciones de residuos alimentarios generados en la EU-28 publicadas por el Proyecto FUSIONS del 7PM (*Estimates of European food waste levels*, FUSIONS, 2016 <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). Esta cifra no distingue entre la producción de la UE y sus importaciones.

se elevará aproximadamente a 126 millones de toneladas en 2020 a no ser que se tomen medidas preventivas adicionales<sup>9</sup>. Los datos al respecto varían significativamente según la fuente. Evidentemente, la razón se debe en parte a las diferentes interpretaciones sobre qué se entiende por despilfarro de alimentos (es decir, la falta de una definición consensuada), así como a la diversidad de los métodos empleados para su medición. Los distintos estudios presentan datos divergentes para cada uno de los sectores de la cadena de suministro alimentario. El **cuadro 1** presenta los resultados obtenidos a partir de una selección de estudios y muestra cómo el despilfarro de alimentos se produce a lo largo de toda la cadena alimentaria, aunque los resultados han de compararse con prudencia puesto que los métodos de medición y las definiciones utilizadas no son homogéneos.

**Cuadro 1 – Proporción del despilfarro de alimentos durante las distintas etapas de la cadena de suministro alimentario según varios estudios<sup>1</sup> (en %)**

	FAO (Europa)	Foodspill (Finlandia)	FH Münster (Alemania)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions <sup>2</sup> (UE)
Sector de la producción	23	19 - 23	22	34,2	11
Sector de la transformación	17	17 - 20	36	19,5	19
Sector minorista	9	30 - 32	3	5,1	17
Consumidores	52	28 - 31	40	41,2	53

<sup>1</sup> Análisis del Instituto de Recursos Mundiales basado en «Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo: alcance, causas y prevención» (2011), FAO, Roma, junio de 2013. <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; *ITAS-calculations based on the SIK-methodology* (Gustavsson et al., 2013); *FUSIONS, Estimates of European food waste levels*, 2016.

<sup>2</sup> En el estudio se reconoce que «existe un alto nivel de incertidumbre sobre esta estimación» (página 27). En especial sobre los datos del sector de la producción, puesto que las estimaciones se basan únicamente en datos de seis países y «probablemente las incertidumbres previstas del  $\pm 17\%$  se han subestimado» (página 21).

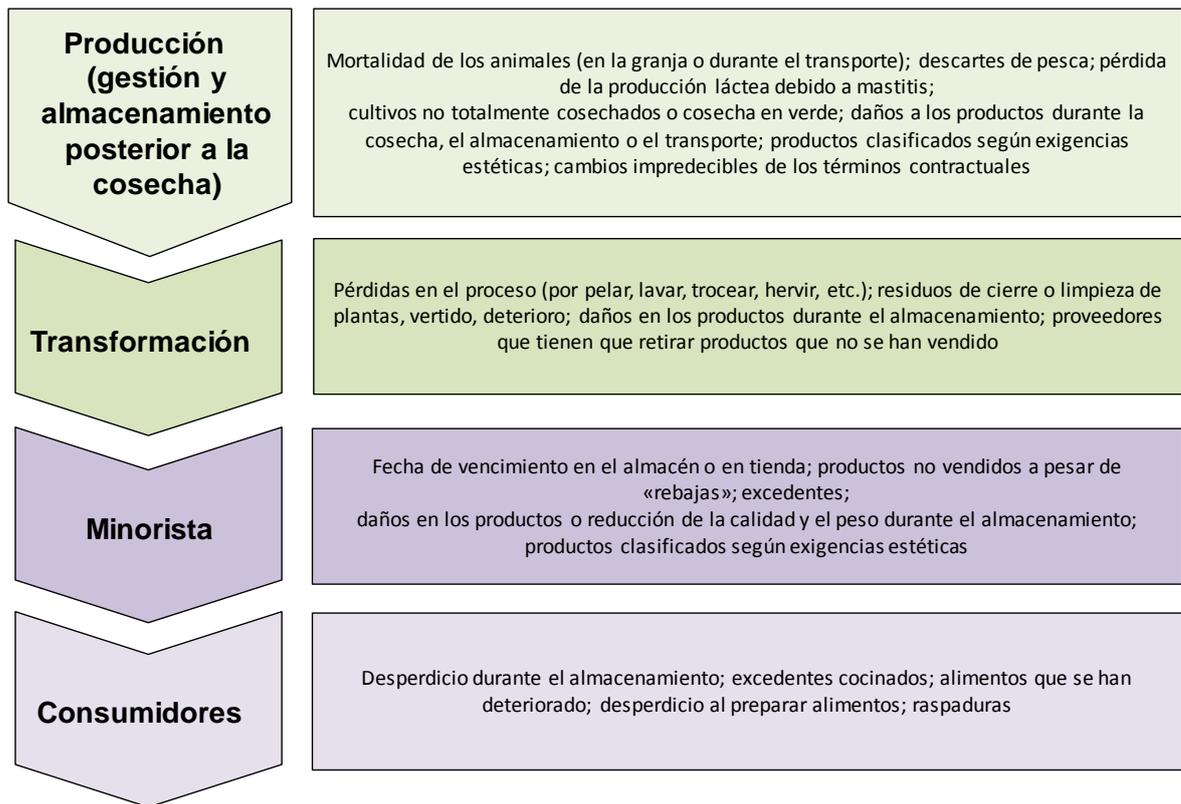
### El despilfarro de alimentos se produce a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario

8. Las situaciones en las que se despilfarran los alimentos pueden ser muy diversas pero tienen lugar en todas las etapas de la cadena de suministro alimentario. Se ha analizado en

<sup>9</sup> «Estudio preparatorio sobre desperdicios alimentarios en la UE 27» (2010), DG Medio Ambiente, Comisión Europea.

varios estudios las distintas formas en las que se despilfarran los alimentos<sup>10</sup>. En la **ilustración 2** se muestran varias de estas situaciones.

**Ilustración 2 – Situaciones que provocan despilfarro o pérdida de alimentos a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los costes del despilfarro de alimentos

9. Los costes relacionados con el despilfarro de alimentos son al menos de dos tipos: económicos y medioambientales. Los primeros no solo incluyen el gasto asociado al valor de

---

<sup>10</sup> Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Consejo Nórdico, Copenhague, 2013. ([www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581](http://www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581)); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Consejo Nórdico de Ministros, Copenhague, 2014. (<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A784307&dswid=9068>); Informe de la Cámara de los Lores, *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*, European Union Committee, *10th Report of Session 2013-14*, p. 12.

los productos en sí mismos, sino también los gastos derivados de la producción, el transporte y el almacenamiento de los desperdicios, sin olvidar los costes de tratamiento. Desde el punto de vista medioambiental, el despilfarro de alimentos supone la pérdida de recursos durante todo el ciclo de vida de los productos como la tierra, el agua, la energía y otros insumos, con el incremento consiguiente de las emisiones de gases de efecto invernadero.

10. Debido a la dificultad de obtener datos completos, fiables y armonizados sobre las cantidades actuales del despilfarro de alimentos, cualquier estimación sobre el coste de este puede adolecer de falta de fiabilidad. No obstante, se ha intentado determinar en algunos estudios el coste del desperdicio de alimentos y estas cifras pueden servir como indicadores del posible alcance del problema que representa dicho desperdicio.

11. La FAO llevó a cabo una evaluación del coste del despilfarro de alimentos en todo el mundo y observó que además del coste económico estimado de 1 billón de dólares estadounidenses al año (el valor de los alimentos despilfarrados y las subvenciones abonadas para su producción), los costes medioambientales (como las emisiones de gases de efecto invernadero, la escasez de agua y la erosión) podrían alcanzar aproximadamente 700 000 millones de dólares estadounidenses<sup>11</sup>.

#### El despilfarro de alimentos y las fuerzas del mercado

12. Las razones por las cuales se despilfarran los alimentos difieren según 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. Si bien es cierto que los operadores no pretenden generarlo, con frecuencia ese es el efecto obtenido.

13. Los consumidores toman decisiones que pueden dar lugar al despilfarro de alimentos por motivos completamente distintos, puesto que para ellos es más una cuestión de satisfacer

---

<sup>11</sup> *Huella del despilfarro de alimentos. Degradación de los recursos naturales*, FAO (Roma), 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

---

sus necesidades tanto nutricionales como de otro tipo (por ejemplo, de calidad, abundancia, variedad, precio, etc.).

14. Los motivos por los 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 lo soportan: los consumidores, los operadores de la cadena de suministro alimentario y las organizaciones benéficas.

- 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. 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. 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.
- Asimismo, se puede externalizar una parte del coste del desperdicio de alimentos a las organizaciones benéficas en forma de donación de alimentos. Muchas veces las organizaciones benéficas asumen los costes derivados de la clasificación, el almacenamiento, la manipulación y el tratamiento, que en otros casos asumirían los operadores que donan dichos alimentos.

El coste medioambiental del despilfarro de alimentos repercute en el conjunto de la sociedad, principalmente a través de la creciente escasez de recursos (lo que a largo plazo se podría traducir en una subida de precios de dichos recursos). **El anexo I** muestra mediante dos ejemplos concretos cómo influyen las fuerzas del mercado en el despilfarro. Aunque el informe no se centra en estas fuerzas del mercado, el Tribunal reconoce su importancia a la

---

hora de luchar contra este despilfarro. Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo<sup>12</sup> han reconocido la función de estas fuerzas en la cadena de suministro alimentario.

### ***El despilfarro de alimentos y la UE***

15. El despilfarro de alimentos es un problema universal, y aunque las medidas de la UE para luchar contra este 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 despilfarrados gracias a las diferentes 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.

16. Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria es la encargada del expediente de despilfarro de alimentos, y en este contexto adopta 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 en la prevención del despilfarro 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 residuos (véase el ***anexo II***).

17. Los Estados miembros asumen en lo referente al despilfarro de alimentos una responsabilidad igualmente importante puesto que pueden favorecer u obstaculizar la prevención de dicho despilfarro y la donación de alimentos en función de cómo hagan cumplir las disposiciones de la UE. Cabe afirmar que su responsabilidad es incluso muy

---

<sup>12</sup> Información del Parlamento Europeo sobre el mercado interior y la protección del consumidor. Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

---

superior ya que pueden poner en marcha iniciativas propias para luchar contra el despilfarro de alimentos (fuera del marco de la UE)<sup>13</sup>.

## **LA FISCALIZACIÓN**

### ***Alcance y enfoque de la fiscalización***

18. Existen múltiples estudios sobre el despilfarro de alimentos aunque ninguno se ha centrado en la responsabilidad de la UE<sup>14</sup> al respecto. Por consiguiente, la fiscalización realizada por el Tribunal tenía por objeto proporcionar un análisis exhaustivo del despilfarro de alimentos desde una perspectiva general de la UE.

19. El Tribunal reconoce que las políticas y disposiciones legales examinadas en el contexto de la presente fiscalización tienen objetivos distintos a la prevención del despilfarro de alimentos. Los instrumentos de la UE, a pesar de no abordar de forma específica el problema del desperdicio de alimentos, repercuten en el comportamiento de los intervinientes en la cadena alimentaria, lo cual puede traducirse en un aumento del volumen de alimentos despilfarrados, o bien en su reducción. La UE tiene la capacidad de influir en el despilfarro de alimentos a través de sus fondos, así como de las diferentes disposiciones que repercuten en el funcionamiento de los intervinientes en la cadena de suministro alimentario. La presente fiscalización se ha centrado exclusivamente en la prevención y la donación puesto que, según la jerarquía de residuos alimentarios, son las modalidades preferibles para combatirlo (véase la ***ilustración 1***).

20. El Tribunal ha determinado que los instrumentos de la UE (fondos y disposiciones legales no ligadas a fondos) incluidos en el ***anexo II*** influyen a la hora de prevenir el despilfarro de alimentos y de facilitar las donaciones. A los efectos del presente informe, se han clasificado

---

<sup>13</sup> Las iniciativas de los Estados miembros no se incluyen en el ámbito de la presente fiscalización, salvo algunos ejemplos de prácticas específicas a título ilustrativo.

<sup>14</sup> La UE comprende las instituciones europeas (encargadas de diseñar las diferentes políticas y de establecer las distintas disposiciones legales) junto a los Estados miembros (encargados de aplicar dichas políticas y disposiciones).

---

los sectores de la cadena de suministro alimentario en cuatro grupos: productores, transformadores, minoristas y consumidores.

21. El principal objetivo de la fiscalización era evaluar si las disposiciones legales de la UE y su aplicación por los Estados miembros contribuyen a un comportamiento positivo de los intervinientes en la cadena de suministro alimentario en relación con el despilfarro de alimentos. La pregunta de auditoría general a la que se pretendía responder era:

**«¿Contribuye la UE a un empleo eficiente de los recursos en la cadena de suministro alimentario al luchar eficazmente contra el despilfarro de alimentos?»**

22. En la fiscalización únicamente se analizó el efecto de las políticas y disposiciones legales sobre despilfarro de alimentos en la propia UE y quedó excluido el impacto en países terceros.

23. El presente informe evalúa, en primer lugar, en qué medida la Comisión, en calidad de brazo ejecutivo de la UE, ha traducido en medidas las declaraciones políticas de alto nivel para luchar contra el despilfarro de alimentos. En segundo lugar, el informe expone las oportunidades para luchar contra el desperdicio de alimentos que las políticas existentes no han aprovechado.

24. Los períodos de tiempo cubiertos por la fiscalización fueron los siguientes:

- Fondos de la política agrícola común: tanto el período 2007-2013 como el 2014-2020.
  - Fondo Europeo de Pesca y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca: respectivamente los períodos 2007-2013 y 2014-2020.
  - Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados: el período 2014-2020.
  - Disposiciones legales no ligadas a fondos: se tuvieron en cuenta las disposiciones vigentes en el momento de la fiscalización, así como las propuestas publicadas de nuevas disposiciones.
-

25. En la fiscalización, que se llevó a cabo entre julio de 2015 y mayo de 2016<sup>15</sup>, la evidencia de auditoría se obtuvo de las fuentes siguientes:

- Exámenes documentales y entrevistas a los departamentos de la Comisión. En el informe se incluía a seis direcciones generales: DG Salud y Seguridad Alimentaria, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Medio Ambiente, DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.
- Visitas de control a cinco Estados miembros: Italia (Lacio), Países Bajos, Portugal, Rumanía y Finlandia. Por lo general, en cada uno de ellos se visitaron el Ministerio de Agricultura (para la política pesquera común y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), el Ministerio de Medio Ambiente (para la estrategia y los asuntos relacionados con la directiva sobre residuos), el Ministerio de Asuntos Sociales (para el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados), el Ministerio de Sanidad (para el paquete de alimentos e higiene), y el Ministerio de Finanzas (para los estímulos financieros). Asimismo se realizaron visitas sobre el terreno a los beneficiarios de la UE correspondientes.
- Reuniones de consulta con partes interesadas, incluidos Copa y Cogeca, Independent Retail Europe, representantes de WRAP (organización benéfica del Reino Unido), SOMARO (organización no gubernamental rumana) y el proyecto europeo de investigación FUSIONS, un parlamentario de la Asamblea Nacional de Francia, representantes de una comisión de trabajo de la Cámara de los Lores del Reino Unido, y un representante británico en la reunión del comité de normas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE).

## **OBSERVACIONES**

### ***Las declaraciones políticas de alto nivel no se han traducido en medidas suficientes***

26. En los últimos años la lucha contra el despilfarro de alimentos ha adquirido creciente importancia y ha comenzado a aparecer en los programas de actuación públicos de todos los

---

<sup>15</sup> Sin embargo, el informe incluye declaraciones políticas pertinentes sobre el despilfarro de alimentos hasta el 1 de julio de 2016.

---

niveles políticos (véase el [anexo III](#)). El Parlamento Europeo ha solicitado en reiteradas ocasiones a la Comisión (en 2011, 2012, 2015 y 2016) que tome medidas para reducir el despilfarro de alimentos, los Estados miembros han comenzado a fijar objetivos para su reducción y el Consejo de la Unión Europea, el G20 y las Naciones Unidas han señalado la necesidad de evitarlo a lo largo de la cadena de suministro alimentario, como se muestra en los ejemplos siguientes:

- El Parlamento Europeo «solicita 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 G20 considera que «la reducción de la pérdida y el despilfarro de alimentos es un buen objetivo para la acción colectiva del G20» (2015).
- 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).
- 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 12.3, 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» (2016)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Conclusiones del Consejo sobre el plan de acción de la UE para la economía circular del 20 de junio de 2016 (10444/16 – resultados de la sesión 3476 del Consejo), expuestas más detalladamente en las Conclusiones del Consejo sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos del 28 de junio de 2016 (10730/16 resultado de la sesión 3476 del Consejo).

---

A pesar de las reiteradas declaraciones políticas, la respuesta de la Comisión ha perdido ambición con el tiempo y las medidas que se han tomado hasta ahora han sido fragmentadas e intermitentes.

### **Los documentos estratégicos de la Comisión 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 recursos<sup>17</sup> que la alimentación constituía un sector clave en el que se debería mejorar el empleo eficiente de los recursos. En la Hoja de ruta 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 Consejo<sup>18</sup> por la que se modifican, entre otros, la directiva sobre residuos. No obstante, la propuesta de nueva directiva sobre residuos fue

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

<sup>18</sup> 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 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».

---

retirada por la Comisión Europea en diciembre de 2014 con el propósito de reemplazarla por otra «más ambiciosa»<sup>19</sup>.

- 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 observó que la ambición de la Comisión relativa al despilfarro de alimentos habían disminuido con el tiempo. Como se muestra en la ***ilustración 3***, 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 tampoco 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 (véase el ***recuadro 1***).

**Recuadro 1 – ¿Por qué es importante un «punto de partida»?**

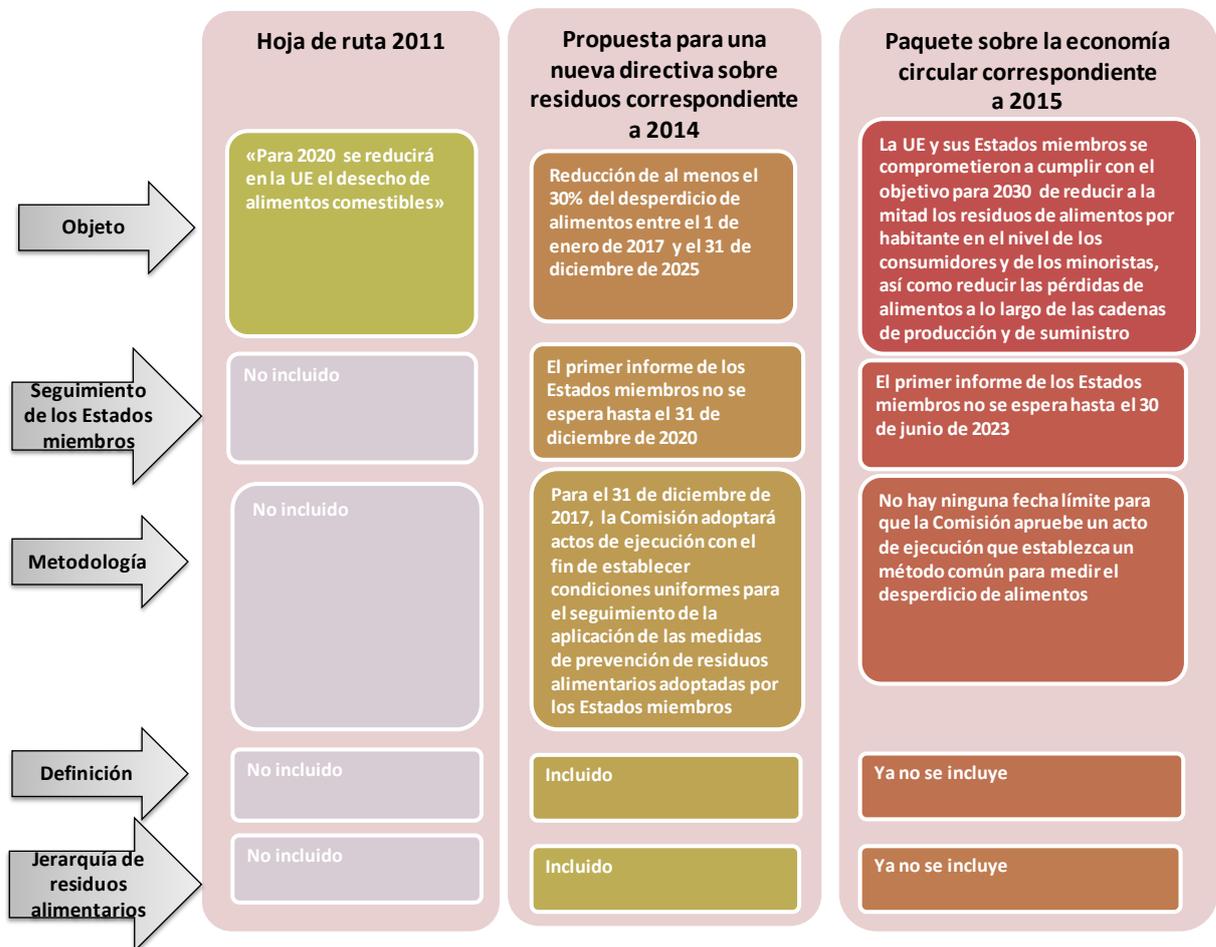
Con el fin de fijar objetivos útiles para reducir el despilfarro y de medir posibles iniciativas, es necesario establecer un punto de partida consensuado sobre cuál es el nivel actual de despilfarro de alimentos. Estados miembros y organizaciones no gubernamentales han reivindicado un porcentaje considerable 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.

---

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-2723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm)

---

**Ilustración 3 – Desarrollo de los aspectos clave en los documentos estratégicos de la Comisión sobre el despilfarro de alimentos**



29. A pesar de que la UE no cuenta con una política específica sobre el despilfarro de alimentos, sus otras políticas pueden incidir o haber incidido en el mismo. No obstante, la Comisión no ha analizado estas políticas para determinar si se ajustaban suficientemente a la necesidad de luchar contra el despilfarro de alimentos (esta cuestión se examina más detalladamente en los apartados 33 a 80). Los Estados miembros han reconocido la necesidad de luchar contra el desperdicio de alimentos y, debido a la falta de políticas coordinadas a escala europea, han abordado esta cuestión de formas distintas, incluida la de adoptar un enfoque legislador (véase el **recuadro 2**). Algunos Estados miembros han pedido de forma expresa a la Comisión que tome medidas a escala europea (véase el **recuadro 3**).

**Recuadro 2 – 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 alimentos 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.

**Recuadro 3 – Los Estados miembros han solicitado una acción coordinada de la UE para luchar contra el despilfarro de alimentos**

En julio de 2015, la Cámara de los Lores del Reino Unido presentó en nombre del gobierno británico la primera tarjeta verde<sup>20</sup> para luchar contra el despilfarro de alimentos, firmada también por los presidentes de comisión de otros quince parlamentos y cámaras nacionales, mediante la cual se solicita a la Comisión Europea que adopte un enfoque estratégico para reducir el despilfarro de alimentos. En la tarjeta verde se reconoce que «una estrategia a escala europea puede ayudar a garantizar un enfoque coordinado para abordar esta cuestión». En su respuesta, dentro del marco del Paquete sobre la economía circular, la Comisión prometió «prestar especial atención a las propuestas». (Las limitaciones de este paquete por lo que respecta a la lucha contra el despilfarro de alimentos se describen en el apartado 28 y se muestran en la *ilustración 3*).

**Medidas fragmentadas e intermitentes a nivel técnico**

30. Aun reconociendo que el despilfarro de alimentos ha constituido un tema de debate en múltiples foros (por ejemplo, el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria), las medidas de la Comisión a nivel técnico se han limitado a la

---

<sup>20</sup> La tarjeta verde es una iniciativa, en virtud del artículo 9 del Protocolo 1 del Tratado de Lisboa, que permite a los parlamentos de los Estados miembros de la UE unir sus fuerzas para formular propuestas a la Comisión, y de este modo influir en el desarrollo de la política de la UE.

---

constitución de grupos de trabajo y de expertos que tienen por misión consultar a las partes interesadas y asistir a la Comisión y a los Estados miembros en su tarea de encontrar formas de prevenir y reducir el despilfarro de alimentos sin comprometer la seguridad alimentaria. En 2012 la Comisión constituyó un grupo de trabajo sobre la pérdida y el despilfarro de alimentos (en lo sucesivo denominado «grupo de trabajo»), compuesto de las partes interesadas de la cadena de suministro alimentario<sup>21</sup> y de representantes de los distintos departamentos de la Comisión Europea<sup>22</sup>.

31. En 2014 la Comisión estableció el grupo de expertos sobre pérdidas y despilfarro de alimentos (en lo sucesivo denominado grupo de expertos), en el que participaban representantes de los Estados miembros y de los departamentos competentes de la Comisión Europea<sup>23</sup>. Hasta la fecha este grupo de expertos se ha reunido dos veces. En otoño de 2015 la Comisión invitó a expertos de los Estados miembros a participar en octubre de 2015 en una conferencia dedicada a la prevención del despilfarro de alimentos, en el contexto de la Expo 2015. En abril de 2016 la Comisión publicó una convocatoria de propuestas para participar en la nueva plataforma creada con objeto de abordar las cuestiones de despilfarro de alimentos. No se ha aclarado si esta plataforma complementará al grupo de expertos o si lo reemplazará.

32. Las reuniones de los grupos de trabajo y expertos no tuvieron lugar con la frecuencia suficiente para impulsar un cambio real (véase el **recuadro 4**). Más aún, las medidas sobre el despilfarro de alimentos no han tenido continuidad, en primer lugar debido a los cambios en

---

<sup>21</sup> Principalmente organizaciones coordinadoras europeas en representación de productores, transformadores, empresas de catering, minoristas, industrias de envasado y organismos de investigación.

<sup>22</sup> Para todas las reuniones: DG Salud y Consumidores, DG Medio Ambiente, y DG Agricultura y Desarrollo Rural. Para algunas reuniones: DG Investigación e Innovación, DG TAXUD, DG Energía, DG Empresa e Industria, y DG Mercado Interior y Servicios.

<sup>23</sup> DG Salud y Consumidores y DG Agricultura y Desarrollo Rural, y dependiendo de la reunión: DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Empresa e Industria, DG Fiscalidad y Unión Aduanera, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Investigación e Innovación y EUROSTAT.

---

los ámbitos de competencia dentro la Comisión<sup>24</sup>, y en segundo lugar a los cambios de participantes en las reuniones.

**Recuadro 4 – 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 directriz (véase asimismo el apartado 72).
- 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 preferente (Anexo X del Reglamento (UE) n.º 1169/2011<sup>25</sup>). 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 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

---

<sup>24</sup> A pesar de que el despilfarro de alimentos ha estado coordinado desde 2012 por la DG Salud y Seguridad Alimentaria, la competencia propiamente dicha fue transferida a la Unidad 6 de esta dirección general por la DG Medio Ambiente el 1 de enero de 2015 y con posterioridad fue atribuida a la Unidad E1 el 1 de febrero de 2016.

<sup>25</sup> Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 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) n.º 608/2004 de la Comisión (DO L 304 de 22.11.2011, p. 18).

despilfarro de alimentos, la posibilidad de fomentar cadenas de distribución cortas, o la necesidad de examinar en conjunto todos los ámbitos políticos pertinentes.

***Las políticas existentes podrían ajustarse mejor a la necesidad de una lucha más eficaz contra el despilfarro de alimentos***

33. La UE influye de varias formas en la vida diaria de los ciudadanos europeos, por ejemplo mediante reglamentos y directivas, y a veces mediante la financiación de proyectos, inversiones y determinadas actividades, con los que fomenta ciertos tipos de comportamiento. El Tribunal ha analizado una serie de ámbitos políticos de la UE que pueden influir en el comportamiento de los distintos intervinientes en la cadena de suministro alimentario en lo referente al despilfarro de alimentos (agricultura, pesca, seguridad alimentaria, medio ambiente, asuntos sociales y fiscalidad). A pesar de que la prevención de dicho despilfarro no constituye un objetivo de estas políticas, el trabajo del Tribunal se ha centrado en los aspectos que pueden servir para prevenirlo o para facilitar la donación de alimentos. Se han señalado una serie de oportunidades de incorporar la lucha contra el despilfarro de alimentos a las políticas existentes, aunque estas oportunidades todavía no se han aprovechado.

**Ajuste de las políticas para mejorar la prevención del despilfarro de alimentos**

Política Agrícola Común (PAC)

34. El despilfarro de alimentos sucede a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario (véase el **cuadro 1**). Mediante los pagos directos, las medidas de mercado y los pagos de desarrollo rural, la política agrícola común (PAC) puede influir en la generación de desperdicios alimentarios durante las etapas de producción, transformación y venta minorista de la cadena de suministro alimentario. Se espera además que la nueva PAC aborde también la cuestión del despilfarro de alimentos dado su énfasis en el empleo eficiente de los recursos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Según el artículo 39, apartado 1, letras a) y c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la PAC tiene como objetivo principal apoyar la viabilidad económica del sector agrario y la estabilidad de los mercados de productos agrícolas. No obstante, el artículo 39,

---

*Evolución histórica de la política agrícola común y carácter actual de los pagos directos*

35. Durante los primeros años de la PAC, los precios fijos de los productos y las restituciones por exportación proporcionaron a los agricultores incentivos a la producción agrícola. Ello dio lugar, entre 1970 y comienzos de 1990, a excedentes y una enorme acumulación de productos tales como mantequilla, leche desnatada en polvo, cereales y carne de vacuno en toda la UE. Los porcentajes de ayuda se vieron reducidos considerablemente debido a la reforma de la PAC en 1992, y se introdujeron pagos directos<sup>27</sup> para compensar la reducción. Desde 2005 la desvinculación de los pagos directos de la producción constituyó una nueva medida para lograr una PAC basada en el mercado. El gasto de la UE correspondiente a las restituciones por exportación ha ido disminuyendo desde los años noventa y en la actualidad los porcentajes de estas restituciones equivalen a cero.

36. Tras estas sucesivas reformas de la PAC, los excedentes de producción disminuyeron drásticamente y descendió el nivel de existencias de intervención. Al pasar de apoyar al producto a apoyar al productor, la sobreproducción se redujo de manera eficaz durante los primeros años, lo cual probablemente contribuyó a reducir a su vez el despilfarro de alimentos.

37. En la actualidad la mayoría de los pagos directos han dejado de apoyar de forma directa la producción de un cultivo o producto en concreto, y contribuyen solo indirectamente a la producción agrícola al proporcionar a los productores apoyo financiero. En 2013 los pagos directos de la UE ascendieron a 41 700 millones de euros. Según los datos proporcionados por FAOSTAT, durante el mismo año la UE generó los volúmenes de productos que se reseñan a continuación (véase el **cuadro 2**). **La ilustración 4** muestra los volúmenes anuales de alimentos despilfarrados por tipo de producto agrícola en el mundo. Si bien no pueden compararse directamente, estos dos grupos de cifras reflejan que la ayuda de la UE se

---

apartado 1, letra a) también solicita «el empleo óptimo de los factores de producción», por ejemplo solicita el uso sostenible y eficiente de los recursos naturales. En este contexto, también cabe destacar el artículo 11: «las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

<sup>27</sup> Pagos compensatorios a los agricultores asociados a superficies fijas (o rendimientos fijos), o bien a un número fijo de animales.

---

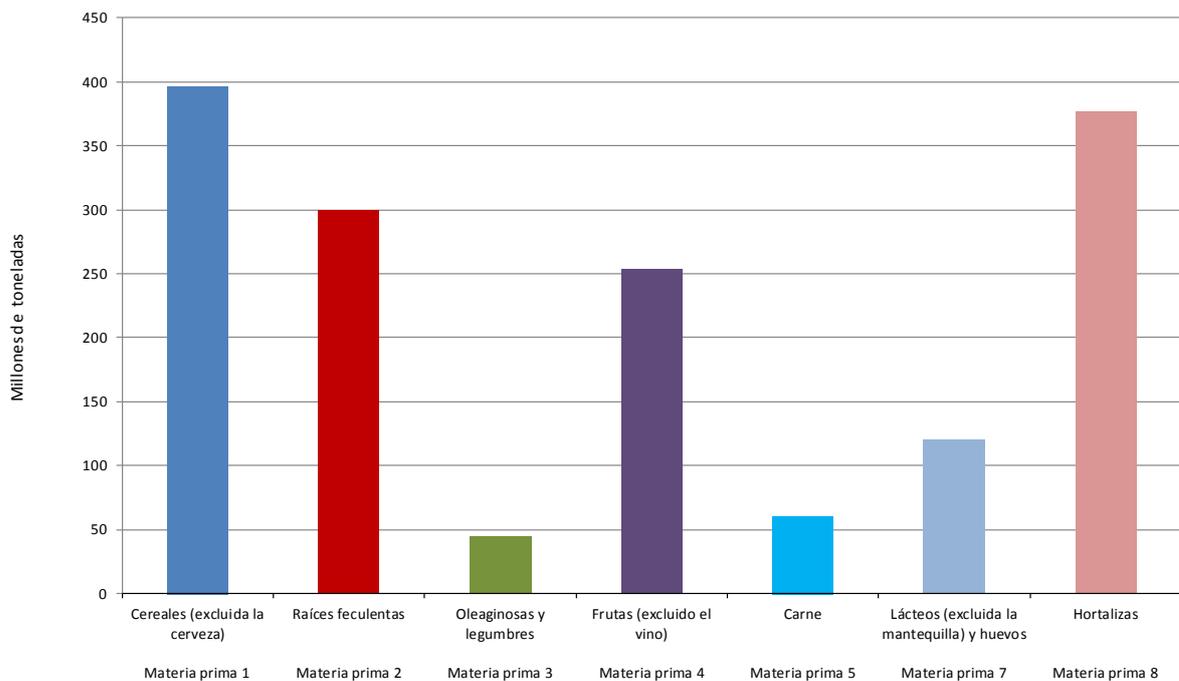
proporciona, ya sea de forma directa o indirecta, para productos que se despilfarran de forma significativa a escala mundial.

**Cuadro 2 – Volúmenes de producción agrícola de la UE correspondientes a 2013 (millones de toneladas)**

Cereales	Raíces feculentas	Oleaginosas y legumbres	Fruta	Carne	Leche y huevos	Legumbres y hortalizas
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Fuente: FAOSTAT.

**Ilustración 4 – Volúmenes anuales del despilfarro de productos agrícolas en todo el mundo por grupo de alimentos**



Fuente: FAO «Informe técnico sobre la huella del despilfarro de alimentos – impactos en los recursos naturales», Roma, 2013, p. 103 (<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. Una proporción limitada de los pagos directos de la UE (aproximadamente el 6 % en 2014) sigue estando vinculada a la producción. En este contexto, los Estados miembros pueden utilizar la ayuda asociada voluntaria, y a través de este régimen (existente desde 2015), la mayoría de los Estados miembros han aumentado la proporción de ayuda asociada en sus pagos directos. En diez Estados miembros, la proporción de pagos asociados

ha aumentado más de diez puntos porcentuales (por ejemplo, en Polonia representaba el 3,5 % de los pagos directos correspondientes a 2014, porcentaje que se elevó al 15 % en 2015). En otros cinco Estados miembros esta proporción se ha incrementado en más de siete puntos porcentuales. Los sectores más importantes que recibieron pagos vinculados son los siguientes: carne de vacuno (41 % del total), leche (20 %), ovinos (12 %) y proteaginosas (11 %).

39. La ayuda asociada «solo podrá concederse a aquellos sectores o regiones de un Estado miembro en que ciertos tipos específicos de actividades agrarias o sectores agrícolas específicos que sean especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales, afronten determinadas dificultades»<sup>28</sup>. Si se toma el ejemplo del sector lácteo, las cifras muestran que algunos Estados miembros (República Checa, Francia, Polonia, Italia, España, Lituania, Eslovaquia y Malta) apoyan a sus productores mediante la ayuda asociada voluntaria. La ayuda está vinculada al número de vacas lecheras que notifique el Estado miembro, por lo que en la práctica puede incentivar el mantenimiento o el aumento de la producción existente, pese a que el reglamento pretende impedirlo<sup>29</sup>. Durante la fiscalización se observaron ejemplos en este sentido y la Comisión reconoce que este riesgo no está cubierto en sus verificaciones. Desde la perspectiva del despilfarro de alimentos, los pagos vinculados fomentan la producción de alimentos específicos en cuyo caso se presenta el riesgo de una falta de demanda.

40. La Comisión no ha realizado ningún estudio sobre el impacto de las sucesivas reformas de la PAC (incluida la disociación) en los volúmenes de productos agrícolas y en el efecto estimado en el despilfarro de alimentos. Además, no ha incluido ninguna valoración sobre el desperdicio de alimentos en las evaluaciones de impacto correspondientes a los pagos directos de la UE, ni tampoco ha determinado en qué medida repercuten los pagos

---

<sup>28</sup> Artículo 52, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

<sup>29</sup> Artículo 52, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

---

asociados en el aumento de la oferta de productos específicos que corren el riesgo de no tener demanda (véase la ***ilustración 4***).

#### *Medidas de mercado*

41. Las medidas de intervención del mercado (intervención pública, almacenamiento privado, retiradas del mercado, cosecha en verde y la no recolección de la cosecha) representan una pequeña proporción del presupuesto para la PAC y su uso ha ido disminuyendo desde mediados de 1990, después de la reforma de la PAC de 1992. Estas medidas se usan para apoyar la eliminación de suministros (futuros) que exceden la demanda cuando los precios se reducen. Los productos pueden almacenarse hasta que los precios de mercado aumenten y después se reintroducen en el mercado para su venta, exportación o donación, o se les puede dar salida de forma distinta (por ejemplo al destruirlos). Por consiguiente las medidas de mercado generan un despilfarro de alimentos inmediato (en el caso de la cosecha en verde y la no recolección de la cosecha) o posterior, especialmente con las retiradas del mercado.

42. Según la Comisión, las medidas de mercado están diseñadas para lograr dos objetivos principales: a) una orientación continuada hacia el mercado; y b) una red de seguridad para agricultores en el supuesto de perturbaciones importantes del mercado<sup>30</sup>. Sin embargo, la Comisión no ha definido el alcance de la red de seguridad y, según la aplicación de las medidas de mercado, puede que solo se logre uno de estos dos objetivos. Un estudio sueco<sup>31</sup> ilustra la relación entre el recurso a las medidas de mercado y el despilfarro de alimentos al exponer que cuando los precios son tan bajos que la situación se considera crítica, la política agrícola de la UE ofrece apoyo a los cultivadores. Si dichos fondos se utilizan para apoyar una situación de sobreproducción estructural, y no únicamente durante las crisis inmediatas, puede ocurrir que no solo se consolide un desequilibrio estructural, sino que también aumente el despilfarro.

---

<sup>30</sup> SEC(2011) 1153 final/2, de 20 de octubre de 2011 «Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020», anexo 5 Medidas de mercado, p. 12.

<sup>31</sup> Mattson, K., «*Why do we throw away edible fruit and vegetables?*», Rapport 2014:5 EN, Division for Trade and Markets, Financed by the Swedish National Food Agency (p. 22).

---

43. El recurso al mecanismo de intervención pública ha sufrido un declive constante desde la reforma de la política agrícola común de 1992. La mayoría de los productos almacenados conforme a dicho mecanismo volvieron al mercado o se donaron a las personas más necesitadas; además, las existencias están ahora a un nivel muy bajo, aunque recientemente han comenzado a aumentar de nuevo<sup>32</sup>. En este contexto es posible que la distribución de productos de forma gratuita adquiera importancia, pero no existen todavía las disposiciones legales necesarias para posibilitarla (véanse los apartados 75 y 76).

44. Entre 2008 y 2015 en la UE se retiraron del mercado 1,8 millones de toneladas de frutas y hortalizas, y más de 45 500 hectáreas se cosecharon antes de madurar o bien no se cosecharon en absoluto. La UE abonó 380 millones de euros para compensar a los productores que se vieron afectados. Según las cifras de la Comisión, el 66 % de los productos retirados se desperdiciaron. Además de este coste directo (la compensación abonada a los productores), en el coste total del despilfarro de alimentos se tendrían que incluir los costes derivados de su producción y transporte, así como los costes de tratamiento de los residuos generados. Asimismo, habría que tomar en consideración los costes medioambientales asociados a todo el ciclo de vida de los productos.

45. Cada año miles de toneladas de productos se ven afectados por estas medidas de mercado y una proporción de ellos termina destruyéndose. Por consiguiente, conviene evaluar el posible impacto de las medidas de mercado planeadas en la generación o prevención de despilfarro de alimentos. Este tipo de evaluación no se llevó a cabo en el contexto de la reciente reforma de la PAC o de las medidas de mercado adoptadas desde 2014 (motivadas por la prohibición rusa a la importación y a la crisis de los precios de producción), y esto último a pesar de la resolución del Parlamento Europeo de julio de 2015 que instaba a la Comisión a que «cuando realice una evaluación de impacto de nuevas propuestas legislativas valore el posible impacto en el desperdicio de alimentos» (véase el *anexo III*).

---

<sup>32</sup> Las cifras publicadas por el Observatorio del Mercado de la Leche de la Comisión en agosto de 2016 muestran que las existencias han aumentado recientemente.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf)

---

### *Restituciones por exportación*

46. Las restituciones por exportación pueden haber constituido en el pasado un incentivo para la producción de productos agrícolas para los que se genera un nivel considerable de despilfarro de alimentos a escala mundial. Durante la reunión del 19 de diciembre de 2015 de la Organización Mundial del Comercio en Nairobi se acordó suprimir las subvenciones a la exportación, una decisión que puede ayudar a prevenir una posible sobreproducción.

### *Programas de consumo de leche y fruta en las escuelas*

47. En virtud del programa de consumo de leche en las escuelas, la UE subvenciona el coste de diversos productos lácteos que se distribuyen en las escuelas. De acuerdo con el programa de consumo de fruta, la UE distribuye también fruta y hortalizas, con vistas a fomentar los buenos hábitos alimenticios entre los niños y jóvenes<sup>33</sup>. Ambos regímenes prevén medidas de acompañamiento, medidas obligatorias correspondientes al programa de consumo de fruta, y medidas facultativas para el programa de consumo de leche. En virtud del reglamento vigente, las medidas de acompañamiento para los dos programas «podrán comprender información sobre las medidas educativas en materia de (...) lucha contra el despilfarro de alimentos»<sup>34</sup>. No obstante, en el momento de la fiscalización ningún Estado miembro había aprovechado todavía la oportunidad de utilizar las medidas de acompañamiento del programa de consumo de leche como instrumento para mandar un mensaje educativo sobre la generación y prevención del despilfarro de alimentos. Por lo que respecta al programa de consumo de fruta, solo algunos Estados miembros han utilizado las medidas de acompañamiento obligatorias con este propósito<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> El 1 de agosto de 2017 se fusionarán los programas de consumo de leche y fruta en las escuelas.

<sup>34</sup> Artículo 23, apartado 2, y artículo 26, apartado 2 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

<sup>35</sup> Solo Italia, Países Bajos, Croacia, Eslovaquia y Bélgica han incluido mensajes educativos sobre el despilfarro de alimentos en las medidas de acompañamiento del programa de consumo de fruta en las escuelas.

---

### *Desarrollo rural*

48. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) puede contribuir a reducir el despilfarro de alimentos en la producción primaria y en el sector de la transformación alimentaria (por ejemplo al ayudar a reducir la mortalidad de los animales de granja y a disminuir la pérdida de cosechas, al mejorar las condiciones de almacenamiento, y al contribuir a reducir las pérdidas durante la transformación).

49. A pesar de que la reducción del despilfarro de alimentos no se menciona expresamente en los distintos reglamentos sobre desarrollo rural, se podrían financiar las actividades de reducción del desperdicio de alimentos mediante diversas medidas, como por ejemplo la transferencia de conocimientos y actividades informativas, la inversión en activos físicos (por ejemplo equipos menos perjudiciales, un mejor almacenamiento de la cosecha, el acondicionamiento de las instalaciones para animales con el fin de reducir el número de enfermedades y la mortalidad), los pagos en favor del bienestar de los animales, o bien las actividades de cooperación<sup>36</sup>. El artículo 53, apartado 3, es el único artículo del Reglamento de desarrollo rural que se refiere explícitamente a la capacidad de la red de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) de «reducir las pérdidas posteriores a la cosecha y el desperdicio de alimentos».

50. La Comisión no ha alentado específicamente a los Estados miembros a utilizar los fondos del Feader para luchar contra el despilfarro de alimentos. Por su parte, los Estados miembros auditados no mencionaron expresamente el despilfarro de alimentos ni se han referido a la lucha contra dicho desperdicio como una necesidad o un objetivo para sus programas de los períodos 2007-2013 y 2014-2020, incluso cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo. No obstante, algunas de las autoridades de los Estados miembros entrevistadas durante la visita reconocieron la capacidad del Feader para contribuir a la reducción del despilfarro de alimentos y presentaron ejemplos concretos de proyectos para demostrarlo (véase el **recuadro 5**). Estos ejemplos no son el resultado de un enfoque estratégico y planeado

---

<sup>36</sup> Artículos 14, 15, 17, 33 y 35 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

---

para luchar contra el despilfarro de alimentos, sino que es un efecto casual de la aplicación del Feader en esos Estados miembros. En el momento de la fiscalización, la mayoría de los Estados miembros habían comenzado a establecer los acuerdos y proyectos de la AEI, lo que significa que en este momento es difícil hacerse una idea general de las cuestiones de despilfarro de alimentos que se han incluido en las actividades de la AEI.

**Recuadro 5 – Ejemplos de proyectos de desarrollo rural en Italia que contribuyeron a reducir el despilfarro de alimentos**

A. Financiación de un silo de almacenamiento de cereales que ha reducido drásticamente el desperdicio de estos productos (desde aproximadamente el 12 % hasta el 0,2 %) causado por el moho y la contaminación de pájaros y roedores.

B. Financiación de inversiones en un establo de vacas lecheras (que transformaron el establo de amarre en un establo de estabulación libre, con colchones, arrobaderas, etc.), lo que se tradujo en una mejora del bienestar animal y de las condiciones de higiene, que a su vez llevó a la reducción del número de vacas con mastitis y del volumen de leche desperdiciada.

51. A pesar de algunos buenos ejemplos, la capacidad del Feader para ayudar a reducir el despilfarro de alimentos a nivel de los productores y transformadores no se ha aprovechado al máximo.

Política Pesquera Común (PPC)

52. Los pescadores no solo capturan la pesca que tienen específicamente por objetivo o que están autorizados a pescar. Hasta fecha reciente las capturas no deseadas se devolvían al mar, con frecuencia muertas, algo considerado por muchos un despilfarro inaceptable de recursos escasos. En 2013 se aprobó una reforma de la política pesquera común (PPC) que tenía por objetivo poner fin a esta práctica al introducir la obligación de desembarque. Mediante los fondos pesqueros europeos<sup>37</sup>, los Estados miembros han tenido y tienen la oportunidad de financiar proyectos con vistas a preparar la obligación de desembarque, así como de influir positivamente en el índice de supervivencia de los peces en la acuicultura.

---

<sup>37</sup> El Fondo Europeo de Pesca (FEP) para el período 2007-2013 y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) para el período 2014-2020

Otro aspecto de la reforma de la PPC que podría incidir en el despilfarro de alimentos es la supresión de la compensación por las retiradas de pesca del mercado (véase el apartado 61).

*Devoluciones al mar y obligación de desembarque*

53. El Parlamento Europeo y el Consejo consideran que «las capturas no deseadas y los descartes representan un desperdicio considerable» y han establecido la obligación de desembarcar todas las capturas («obligación de desembarque»)<sup>38</sup>. La obligación de desembarque se está introduciendo gradualmente entre 2015 y 2019, y conforme a ella todas las capturas deben mantenerse a bordo, desembarcarse e imputarse a las correspondientes cuotas. Quedan exentas todas las especies que tengan grandes posibilidades de supervivencia al liberarlas de conformidad con determinadas condiciones. Según los reglamentos, el pescado de talla inferior no se puede comercializar para consumo humano directo.

54. Según la Comisión, el objetivo es reducir los niveles de descartes desde el 15-25 % al 5 %<sup>39</sup>. No obstante, estos niveles varían según el tipo de pesca, las especies y el año (por ejemplo, en el mar del Norte los descartes de especies pertenecientes al fondo marino o a las proximidades del mismo -pesca demersal- constituyen el 40 % de las capturas<sup>40</sup>, mientras que el total de los descartes estimados en el Mediterráneo es del 18,6 % del total de las capturas<sup>41</sup>). La Comisión prevé establecer objetivos más precisos por especie o zona geográfica dentro de los planes plurianuales de la UE que se están desarrollando en este momento.

---

<sup>38</sup> Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

<sup>39</sup> Mencionado en el artículo 15, apartado 5, del Reglamento n.º 1380/2013 como «exenciones de mínimos de hasta el 5 % del total anual de capturas de todas las especies».

<sup>40</sup> *Discard Atlas of North Sea Fisheries*, IMARES Wageningen UR, Wageningen, agosto de 2014.

<sup>41</sup> *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean*. Análisis en profundidad Parlamento Europeo (2014).

---

55. Es evidente que la obligación de desembarque puede ayudar a reducir el despilfarro de alimentos si se aplica correctamente, es decir, si favorece una mayor selectividad y reduce por lo tanto el volumen de capturas no deseadas (como el pescado de talla inferior). Por el contrario, si la actividad pesquera no se hace más selectiva, toda la pesca comestible que se captura y no se puede utilizar para consumo humano (por ejemplo debido a las exigencias de tamaño mínimo) constituirá despilfarro de alimentos según la definición utilizada para este informe.

56. Para poder supervisar de modo más eficaz la aplicación de la obligación de desembarque, es importante disponer de datos fiables sobre las capturas y los descartes. No obstante, algunos de estos datos no se encuentran fácilmente disponibles en la Comisión debido a las circunstancias siguientes:

- No se ha aplicado plenamente en los Estados miembros el diario de pesca electrónico<sup>42</sup> para los buques pesqueros de un determinado tamaño.
- Desde el 1 de enero de 2010, a pesar de la obligación impuesta a los pescadores de registrar en el diario de pesca electrónico las estimaciones sobre los descartes de más de 50 kg, los Estados miembros no están obligados a remitir a la Comisión estos datos.
- La exigencia de registrar los descartes autorizados, así como las especies que no alcancen la talla mínima de referencia a efectos de conservación (descartados previamente) como entradas separadas en el diario de pesca electrónico no se introdujo hasta mayo de 2015.

Al no disponerse de estos datos es difícil obtener información sobre la escala del despilfarro de alimentos por lo que respecta al pescado.

---

<sup>42</sup> Exigido por el artículo 15 del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006 (DO L 343 de 22.12.2009, p. 1).

---

*Fondos de Pesca*

57. Mediante el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) los Estados miembros han tenido y tienen la oportunidad de financiar los proyectos que facilitan la aplicación de la obligación de desembarque, como inversiones en artes de pesca selectivas, equipo para tratar las capturas no deseadas a bordo, estudios de los porcentajes de supervivencia de peces, inversiones para la transformación de descartes en tierra, etc. Cuatro de los cinco Estados miembros auditados utilizaron el FEP en particular para financiar proyectos de investigación o de desarrollo o proyectos para desarrollar y ensayar artes de pesca selectivas (véase el **recuadro 6**), aunque el número de este tipo de proyectos era muy reducido en dos de esos Estados miembros. Mediante el FEMP se pueden financiar también proyectos para facilitar la ejecución de la obligación de desembarque, pero debido a que los programas operativos se aprobaron en diciembre de 2015 no se habían seleccionado aún proyectos para la financiación en el momento de la fiscalización.

58. Gracias al FEMP los Estados miembros también pueden financiar proyectos que influyan positivamente en el nivel de supervivencia de los peces en la acuicultura. En uno de los Estados miembros auditados se utilizó el FEP para financiar proyectos de lucha contra las enfermedades de los peces, con lo que aumentó el nivel de supervivencia en las piscifactorías correspondientes<sup>43</sup>.

59. Tanto el FEP como el FEMP tienen la capacidad de reducir el despilfarro de alimentos, incluso aunque no se haya establecido explícitamente en los reglamentos pertinentes. Sin embargo, esta capacidad se tiene que materializar plenamente todavía en los Estados miembros auditados.

---

<sup>43</sup> Entre enero de 2007 y noviembre de 2015 las autoridades finlandesas aprobaron catorce proyectos de lucha contra las enfermedades de los peces (tres proyectos de investigación y once proyectos piloto).

---

**Recuadro 6 – Un buen ejemplo de un proyecto FEP en los Países Bajos que ayuda al sector pesquero a prepararse para la aplicación de la obligación de desembarque**

El proyecto consistía en la elaboración de 1) una red de pesca más selectiva para peces planos; 2) un sistema automatizado de separación de los descartes a bordo; y 3) mejoras en la cadena de transformación de pescado a bordo, con el objeto de aumentar las posibilidades de supervivencia de los peces (y de este modo obtener una exención de la obligación de desembarque).

Los resultados del proyecto muestran una reducción de los descartes gracias a la nueva red de pesca (10-15 % de los descartes estimados después del proyecto frente al 22 % de los descartes antes del proyecto). No obstante, la reducción de las capturas también se ha debido a que los peces que constituían el objetivo se escapaban a través de la red. El sistema automatizado de separación de descartes se ha concebido para minimizar la carga de trabajo adicional a bordo que se debe a la obligación de desembarcar todas las capturas. Gracias al uso de depósitos de agua al inicio de la cadena de transformación, los peces capturados permanecen con vida hasta que se clasifican y pueden tener más posibilidades de sobrevivir si son devueltos al mar. La investigación sigue en curso para medir los niveles de supervivencia.



Red de pesca más selectiva

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Detección mediante cámara y sistema de clasificación

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

*Retirada de pescado*

60. Durante el período 2007-2013 la UE abonó una compensación a los Estados miembros para que retiraran pescado del mercado cuando su precio fuera demasiado bajo. En el período 2007-2014 se abonaron 25,4 millones de euros a los Estados miembros para la retirada de pescado (3,2 millones de euros de media al año), lo que corresponde a 51 386 toneladas (6 423 toneladas de media al año). No hay información disponible sobre el volumen de pescado que se destruyó o que se utilizó para otros fines distintos como la

harina de pescado. Según la Comisión la única certeza sobre el destino final de la pesca es que no se utilizaba directamente para consumo humano.

61. En su comunicación sobre la reforma de la política pesquera común, la Comisión manifiesta que «gastar dinero público en la destrucción de pescado ya no puede justificarse», lo cual también se confirmó a través de la consulta pública que llevó a cabo en 2009<sup>44</sup>. Además el sistema ya no reflejaba las oscilaciones que se producen en el equilibrio entre oferta y demanda. El nuevo Reglamento de la OCM sobre pesca y acuicultura que entró en vigor en 2014<sup>45</sup> ya no otorga ninguna compensación financiera para las retiradas del mercado y la destrucción de peces. Las organizaciones de productores pueden todavía decidir si retirar el pescado del mercado<sup>46</sup>, aunque por cuenta propia. Al suprimir la compensación para las retiradas de pescado del mercado, la Unión Europea ha lanzado a las industrias pesqueras europeas una señal inequívoca para suprimir todas las prácticas que llevan al despilfarro y adaptar mejor las actividades de pesca a la demanda.

#### Política de seguridad alimentaria

62. La política de seguridad alimentaria de la Comisión Europea tiene por objeto garantizar que los productos alimenticios son seguros para el consumo humano. Con este fin, la Comisión adopta medidas legislativas y supervisa si los Estados miembros se cercioran de que los minoristas, fabricantes y productores de alimentos respeten las normas. Las normas de seguridad e higiene alimentarias están previstas fundamentalmente para garantizar que los productos alimenticios son seguros para el consumo. No obstante, al aplicar estas normas en la práctica, se debe prestar atención al riesgo de despilfarro de alimentos al

---

<sup>44</sup> COM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final y COM(2010) 428 final.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 1).

<sup>46</sup> Por ejemplo, en 2014 las organizaciones de productores de los Países Bajos retiraron del mercado 875 toneladas de solla a expensas suyas (aproximadamente el 2 % de los desembarques subastados), debido a que no se cumplió con el precio de umbral. En 2015 esta cantidad era de solo 5 toneladas gracias a que se obtuvo un mejor precio.

---

excederse en los requisitos esenciales para la seguridad alimentaria. En la fiscalización se identificaron una serie de ámbitos en los que la Comisión y los Estados miembros deben esforzarse aún más en lo referente a la prevención del despilfarro de alimentos, en particular en lo que respecta al intercambio de buenas prácticas de higiene, los requisitos de trazabilidad y el etiquetado de productos.

#### *Orientaciones para unas buenas prácticas de higiene*

63. Las «Orientaciones para unas buenas prácticas de higiene» constituyen guías prácticas elaboradas por sectores específicos de los Estados miembros (como por ejemplo el sector minorista y las industrias de la molienda de harina y el agua embotellada) sobre cómo cumplir con la legislación general sobre higiene alimentaria y las obligaciones correspondientes. Las orientaciones dan consejos y proporcionan una guía para las empresas sobre la manera de cumplir con las normas sobre higiene aplicables, como por ejemplo la forma de realizar una evaluación sobre los riesgos de la seguridad alimentaria, qué precauciones adoptar para abordar estos riesgos, o cómo afrontar los problemas de control de la temperatura y de plagas, etc. Estas orientaciones permiten que los requisitos de seguridad se ajusten a situaciones específicas y que a la vez se reduzca el despilfarro de alimentos, puesto que la severidad de los requisitos establecidos no es excesiva teniendo en cuenta el nivel de seguridad requerido.

64. La Comisión Europea lleva un registro de las orientaciones nacionales para las buenas prácticas de higiene con el objeto de intercambiar buenas prácticas entre los Estados miembros y los operadores de empresas alimentarias. No obstante, según algunos Estados miembros, este registro contiene información desfasada y las orientaciones ya no son válidas. Otros Estados miembros no obligan a las empresas privadas que han elaborado estas orientaciones a hacerlas públicas. A pesar de la existencia del registro, varios Estados miembros auditados han manifestado su preocupación por el intercambio insuficiente de conocimientos en este ámbito a escala europea.

#### *Recuperaciones y retiradas*

65. La trazabilidad es esencial para las recuperaciones o retiradas de productos por motivos de seguridad alimentaria. Cuanto más preciso es un sistema de trazabilidad, menor es el

---

riesgo de despilfarro de alimentos debido a que se pueden identificar los productos que deben ser recuperados o retirados con mayor precisión. La legislación alimentaria general<sup>47</sup> exige a los operadores que cuenten con un sistema de trazabilidad que sea capaz de efectuar el seguimiento de un producto mediante un enfoque de «un paso adelante y otro hacia atrás»<sup>48</sup>. La Directiva 2011/91/UE<sup>49</sup> establece que los productos alimenticios lleven una indicación o marca que muestre el lote al que pertenece, aunque no exige que haya ninguna referencia al tamaño del lote. En la práctica, la aplicación de dicha trazabilidad del lote difiere de una empresa a otra.

66. Cuatro de los cinco Estados miembros<sup>50</sup> auditados durante la fiscalización no establecieron requisitos ni orientaciones adicionales acerca del tamaño de los lotes, y únicamente las autoridades de dos de los Estados miembros<sup>51</sup> auditados declararon que alentaban a los productores y transformadores a adoptar lotes de tamaño reducido (véase el **recuadro 7**). La información recabada en los Estados miembros auditados muestra que a veces es complicado calcular las cantidades recuperadas o retiradas y con frecuencia la información requerida para identificar los productos que deben recuperarse o retirarse es demasiado imprecisa. El código utilizado para identificar las cantidades que deben recuperarse o retirarse no es uniforme ya que puede constar de un número de lote o de una fecha de caducidad, y asimismo las cantidades correspondientes por lote pueden ser muy diferentes, incluso para productos similares.

---

<sup>47</sup> Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

<sup>48</sup> Esto significa que tienen que poder identificar a la empresa que ha distribuido dichos productos y efectuar un seguimiento de los productos de la cadena alimentaria hasta el proveedor inmediato.

<sup>49</sup> Directiva 2011/91/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio (DO L 334 de 16.12.2011, p. 1).

<sup>50</sup> Italia, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

<sup>51</sup> Portugal y Finlandia

---

### **Recuadro 7 – Buenas prácticas para la trazabilidad en Finlandia**

Las autoridades finlandesas han elaborado una guía informativa sobre los alimentos con arreglo a la cual el volumen máximo que debe tener un determinado lote debe corresponderse con el de un día de producción. Los productos alimenticios producidos en el mismo día y que contienen los mismos ingredientes se agrupan bajo el mismo lote.

Según las autoridades finlandesas, la prevención del despilfarro de alimentos en las situaciones de retirada de productos se ha planteado caso por caso. Por ejemplo, el gobierno tomó en 2014 una decisión que pretendía reducir el despilfarro de alimentos causado por la prohibición rusa de importar productos agrícolas y que permitía que los productos con etiquetas en ruso únicamente se vendieran de conformidad con determinadas condiciones y siempre que presentaran por escrito en finés información sobre el contenido de los productos.

#### *Fecha del etiquetado*

67. Una fecha poco clara en el etiquetado de los productos alimenticios constituye un factor significativo de confusión para los consumidores en lo referente a la seguridad alimentaria. La fecha del etiquetado tiene que ser lo suficientemente clara para que los consumidores eviten alimentos que no sean seguros, así como para prevenir el descarte de productos alimenticios. De conformidad con el Derecho de la Unión<sup>52</sup>, los productos deben estar etiquetados con la fecha de consumo preferente o bien con la fecha de caducidad. La fecha de consumo preferente (o bien «la fecha de duración mínima de un alimento») es la fecha hasta la que el alimento conserva sus propiedades específicas cuando se almacena correctamente, y la «fecha de caducidad» indica el último día en el que el producto es seguro.

68. A pesar de las iniciativas de las autoridades de difundir la información correspondiente en los Estados miembros auditados, los productores, transformadores y minoristas utilizan de forma diferente las fechas de consumo preferente y de caducidad. Productos idénticos (o muy similares) pueden ir marcados con la fecha de consumo preferente o con la de caducidad, lo que induce a confusión y lleva a que se tiren alimentos perfectamente

---

<sup>52</sup> Reglamento (UE) n.º 1169/2011.

---

comestibles, como se señaló en los ejemplos obtenidos durante la fiscalización (véase el **recuadro 8**). Asimismo, como ilustran los resultados de la 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<sup>53</sup>.

#### **Recuadro 8 – Prácticas relacionadas con la fecha del etiquetado – ejemplos**

El estudio denominado «Fecha del etiquetado en los países nórdicos»<sup>54</sup> 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 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.

69. De conformidad con las disposiciones de la UE, los productos que necesiten una fecha de consumo preferente pueden venderse pasada esta fecha. No obstante, todavía quedan algunos Estados miembros en los que es ilegal vender productos después de la fecha de

---

<sup>53</sup> Encuesta Eurobarómetro Flash 425, desperdicio de alimentos e indicación de la fecha. Septiembre de 2015.

<sup>54</sup> Møller, H., Lødrup, N., et al., «Fecha del etiquetado en los países nórdicos: práctica de legislación», Consejo Nórdico de Ministros, 2014.

---

consumo preferente, como por ejemplo Rumanía y Eslovaquia (véase asimismo el **recuadro 9**).

**Recuadro 9 – Ejemplo de normas para la fecha del etiquetado que no se han aplicado adecuadamente (Rumanía)**

En Rumanía, la legislación nacional (Decisión del Gobierno n.º 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 productos 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.

**Clarificación y ajuste de las políticas y disposiciones para facilitar la donación de alimentos**

70. La donación de alimentos es la segunda opción preferida antes de que se produzca un despilfarro de alimentos (véanse los apartados 5 y 6). En la UE existe una cultura sólida de donación de alimentos y la Comisión ha reconocido al mismo tiempo la importancia de facilitarla como medida para reducir el despilfarro de alimentos en la Unión<sup>55</sup>. En los diferentes ámbitos políticos de la UE, hay obstáculos a la donación, como por ejemplo la falta de claridad y la ausencia de disposiciones legales, o su falta de utilización en la práctica. Superar estos obstáculos contribuiría a ajustar las políticas de la UE para fomentar la donación de alimentos.

---

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm)

---

## Falta de claridad en las disposiciones legales existentes

### *Jerarquía de residuos*

71. Tanto el artículo 4 de la Directiva marco de la UE sobre residuos<sup>56</sup> como la propuesta de directiva correspondiente a 2015 que modifica varias directivas sobre residuos especifican la jerarquía de residuos de aplicación en la UE (véase el apartado 5), aunque no detallan de qué forma debería aplicarse este orden de prioridades al caso específico de los alimentos, ni incluyen una definición del término « despilfarro de alimentos». Por consiguiente, los textos de la UE no aclaran si los alimentos donados cuentan como despilfarro de alimentos, o si por el contrario la donación se considera una manera de prevenir este<sup>57</sup>, lo que a su vez repercute en el seguimiento de dicho despilfarro<sup>58</sup>, así como en la adopción de medidas que lo reduzcan.

### *Política de seguridad alimentaria*

72. La legislación sobre higiene alimentaria de 2002 no especifica las obligaciones de los bancos de alimentos y de otras organizaciones benéficas a la hora de tratar los alimentos donados. En concreto, el Derecho de la UE<sup>59</sup> no indica si se considera a los bancos de alimentos y a las organizaciones benéficas «operadores de empresas alimentarias»<sup>60</sup> y por tanto si tienen que cumplir con la legislación alimentaria. Por consiguiente, los Estados miembros han adoptado diferentes interpretaciones sobre los bancos de alimentos y otras organizaciones benéficas que tratan los alimentos donados (véase el **recuadro 10**). Desde

---

<sup>56</sup> Directiva 2008/98/CE.

<sup>57</sup> De la misma forma, en el caso de que no exista una definición clara, algunos Estados miembros puede que consideren que los piensos para animales constituyen un despilfarro de alimentos y otros todo lo contrario.

<sup>58</sup> Según la definición de despilfarro de alimentos que se ha tenido en cuenta a efectos del presente informe, es evidente para el Tribunal que la donación de alimentos constituye una forma de prevenirlo.

<sup>59</sup> Reglamento (CE) n.º 178/2002.

<sup>60</sup> Artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 178/2002: «Explotador de empresa alimentaria», las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control.

---

2013 varios Estados miembros han elaborado sus propias directrices para los bancos de alimentos y las organizaciones benéficas, han aclarado las cuestiones de responsabilidad relacionadas con la donación y han explicado cómo interpretar los factores de seguridad alimentaria como las fechas de vencimiento, la trazabilidad, el etiquetado y la congelación de los productos alimenticios. La Comisión ha recopilado recientemente directrices nacionales y sectoriales sobre la redistribución de alimentos que han compartido varios participantes en su sitio web para fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. En el momento de la fiscalización (junio de 2016) la Comisión indicó que todavía seguía trabajando en un primer proyecto para estas directrices<sup>61</sup>, aunque desde 2012 ha solicitado en repetidas ocasiones directrices europeas para la donación de alimentos con el objeto de aclarar esta cuestión. Por lo tanto, la Comisión puede contribuir a clarificar aún más las disposiciones legales existentes en este sentido.

**Recuadro 10 – Ejemplos de diferentes interpretaciones en los Estados miembros sobre la función y la responsabilidad de los bancos de alimentos y otras organizaciones benéficas en la legislación sobre higiene alimentaria:**

En Rumanía las organizaciones benéficas o no gubernamentales (ONG) no se consideran operadores de empresas alimentarias, lo que da lugar a una situación poco clara por lo que respecta a su responsabilidad al tratar los alimentos donados. En Portugal las organizaciones benéficas se incluyen dentro del término «operadores de empresas alimentarias», aunque como no se había previsto que estuvieran sujetas a la normativa sobre higiene, las normas y principios que derivan de esta se aplican con cierto grado de flexibilidad. En Italia, las organizaciones benéficas acreditadas que distribuyen libremente alimentos a las personas más desfavorecidas reciben el mismo trato que los operadores de empresas alimentarias desde el punto de vista de la responsabilidad sobre un adecuado almacenamiento, transporte y uso de los productos alimenticios.

---

<sup>61</sup> El Parlamento Europeo también ha solicitado a la Comisión que presente las directrices sobre la donación de alimentos (Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, proyecto de informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD))).

---

### *Impuesto sobre el valor añadido*

73. Gran número de partes interesadas ha señalado que los incentivos fiscales a la donación de alimentos constituyen el instrumento más poderoso para incentivar la donación. Los debates sobre incentivos fiscales a escala europea se han centrado en cómo aplicar el IVA a las donaciones de alimentos, lo que a su vez ha sido objeto de numerosas reuniones celebradas por la Comisión. La legislación de la UE sobre el IVA no constituye en sí misma un obstáculo para la donación de este tipo de productos alimenticios, aunque la interpretación de la legislación realizada por determinados Estados miembros puede que todavía represente un obstáculo para donar alimentos (véase el **recuadro 11**).

#### **Recuadro 11 – Aplicación del IVA a la donación de alimentos<sup>62</sup>**

A petición de los Estados miembros en 2012 y 2013, tanto el Comité Europeo sobre el IVA como la Comisión han intentado en varias ocasiones aclarar de qué forma aplicar este impuesto a los productos alimenticios donados en consonancia con la Directiva del IVA. Según esta aclaración, debe abonarse el IVA sobre los productos alimenticios donados, aunque los Estados miembros pueden considerar que el valor sobre el cual se calcula el IVA puede ser bajo o próximo a cero si la donación se lleva a cabo cerca de la «fecha de consumo preferente» o bien si los productos no son aptos para la venta. Por lo tanto, en el caso de que el IVA sobre los productos alimenticios donados sea bajo o próximo a cero, estos se tratarán a efectos del IVA de la misma forma que los productos alimenticios descartados.

No obstante, el término «no apto para venta» está sujeto a distintas interpretaciones y puede dar lugar a incertidumbre entre los posibles donantes de productos alimenticios, especialmente en los Estados miembros donde la interpretación la realiza el posible donante. Las organizaciones coordinadoras manifestaron su preocupación por el hecho de que dicha incertidumbre desaliente la donación actual por miedo a no cumplir con las normas. En la práctica, el IVA sobre los productos donados se trata de forma diferente de un Estado miembro a otro. En Portugal el IVA sobre los productos alimenticios es cero si se destinan a determinadas instituciones. En Italia, solo algunos

<sup>62</sup> El régimen del impuesto al valor añadido de la UE se describe en la Directiva 2006/112/CE del Consejo, en la que el artículo 16 hace referencia a la donación de bienes. Según las normas fiscales de la UE, debe abonarse el IVA sobre los productos alimenticios donados en una serie de situaciones que han de determinar los Estados miembros. El valor en el que se basa el IVA puede ser bastante bajo e incluso próximo a cero.

tipos de productos alimenticios están sujetos a un IVA igual a cero. En Holanda y Finlandia, los donantes pueden establecer cuando un producto alimenticio no se puede vender y por lo tanto cuando está sujeto a un IVA igual a cero. En Rumanía, los documentos que aclaran esta cuestión seguían en proceso de elaboración en el momento de la fiscalización.

### Pérdida de oportunidades para facilitar donaciones debido a la falta de disposiciones legales

#### *Política pesquera común*

74. Según la Comisión, durante las negociaciones de la reforma de la política pesquera común, la oportunidad de incluir la donación en esta política reformada fue debatida con el legislador y finalmente rechazada. Por lo tanto, todavía no existe un mecanismo que fomente la donación de la pesca retirada ni un instrumento para alentar a la donación de la pesca que no se puede comercializar (por ejemplo, el pescado de talla insuficiente).

#### *Política agrícola común.*

75. Como se explica en el apartado 35, durante años la UE ha contado una enorme acumulación de productos como mantequilla, leche desnatada en polvo, cereales, etc. Dentro de la política agrícola común existe un programa específico para donar a través de organizaciones benéficas algunas de las existencias de intervención a las personas más necesitadas (programa de distribución de alimentos para las personas más necesitadas de la Unión).

76. Desde los años noventa, el recurso al mecanismo de intervención pública ha disminuido de forma constante, al igual que el nivel de existencias. En 2014 se reemplazó el programa de distribución de alimentos para las personas más necesitadas de la Unión por otro al margen de la política agrícola común denominado Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD). Aunque las dos normativas aplicables<sup>63</sup> ofrecen la posibilidad de usar los productos derivados de las excedencias de intervención a través del FEAD, todavía faltan los actos de ejecución de la Comisión necesarios para establecer los procedimientos correspondientes.

---

<sup>63</sup> Reglamento (UE) n.º 1308/2013 y Reglamento (UE) n.º 223/2014 respectivamente.

## Las oportunidades para facilitar la donación no se han aprovechado lo suficiente

### *Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados*

77. 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<sup>64</sup> 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.

78. El Reglamento FEAD<sup>65</sup> propone distintas formas de facilitar la donación de alimentos, aunque la Comisión no ha fomentado activamente este aspecto del FEAD ante los Estados miembros y únicamente algunos de ellos lo han utilizado:

- El artículo 23, apartado 4, prevé la posibilidad de distribuir alimentos procedentes de las existencias de intervención de forma gratuita entre los más desfavorecidos a través del FEAD. En la práctica, solo un Estado miembro de los veintiocho (Finlandia) lo ha incluido en su programa operativo del FEAD.
- El artículo 26, apartado 2, letra d) prevé la posibilidad de financiar los gastos de recogida, transporte, almacenamiento y distribución de las donaciones de alimentos. Según la Comisión, únicamente cuatro Estados miembros lo han incluido en sus programas operativos (Estonia, Italia, Luxemburgo y Eslovaquia), como una medida dentro del programa, aunque sin un presupuesto específico adjunto.

---

<sup>64</sup> 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 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.

<sup>65</sup> Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (DO L 72 de 12.3.2014, p. 1).

---

### *Política agrícola común*

79. Cuando los productores retiren frutas y hortalizas del mercado podrán recibir financiación de la UE para desecharlas (véase el apartado 44). A su vez, cuando donen los productos a determinadas instituciones recibirán una compensación más elevada que si los hubieran desechado. A pesar de esta mayor compensación, los datos recibidos durante la fiscalización muestran que durante el período 2007-2015 se donó menos del 40 % de las frutas y hortalizas retiradas del mercado. Las cifras varían ampliamente entre los Estados miembros y también de un año a otro. La fiscalización ha mostrado que en uno de los Estados miembros auditados existen graves problemas relacionados con la fiabilidad de los datos (véase el **recuadro 12**).

#### **Recuadro 12 – Incoherencias en los datos sobre retiradas, cosecha en verde y la no recolección de la cosecha (Italia)**

Los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión cada año sobre las cantidades, valores y destinos de las frutas y hortalizas que se descartan del mercado. De acuerdo con los datos recibidos por la autoridades italianas de la región del Lacio correspondientes a 2011, la cantidad total de productos que se distribuyeron gratuitamente ascendía a 139 000 toneladas, que es casi el triple de la cantidad total de productos retirados (50 000 toneladas). Esta cifra no puede tratarse simplemente de un error aislado ya que había nueve categorías diferentes de productos para las que las cantidades de productos distribuidas gratuitamente excedían la cantidad total de productos retirados.

De la misma forma, los auditores solicitaron tres ejemplos en los que una organización de productores habría donado productos retirados para su distribución gratuita. La documentación recibida ha demostrado que en 2014 una organización de productores determinada donó 24 toneladas de sandías a una organización benéfica. La documentación justificativa indica asimismo que se trataba de la séptima vez en 2014 que esa organización de productores había donado productos retirados para su distribución gratuita. No obstante, según el informe anual relativo al ejercicio 2014 que se remitió a la Comisión, esa organización de productores en particular no había retirado volúmenes de productos durante ese ejercicio.

Las autoridades han reconocido que había errores en los datos y no pudieron aportar una explicación.

80. Uno de los problemas que comunicaron las autoridades de los Estados miembros en la distribución gratuita de las frutas y hortalizas retiradas a determinados establecimientos públicos<sup>66</sup> es el hecho de que, de conformidad con la legislación comunitaria, no está permitida la distribución gratuita para sustituir los alimentos que compran normalmente dichos establecimientos. Si bien esta disposición está en vigor para evitar cualquier interferencia en el mercado, en la práctica, debido a la dificultad que presenta la verificación de su cumplimiento, algunas autoridades se sienten desincentivadas para donar productos a este tipo de establecimientos.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

81. El despilfarro de alimentos es un problema universal que en los últimos años ha adquirido creciente importancia tanto en la agenda pública como en la agenda política, y que será cada vez más significativo, sobre todo por la necesidad de alimentar una población mundial en aumento. Los alimentos constituyen un bien preciado y su producción puede requerir el empleo de gran volumen de recursos. Las estimaciones actuales indican que en todo el mundo se despilfarra o se pierde aproximadamente un tercio de los alimentos que se producen para consumo humano, con el consiguiente coste económico y medioambiental.

82. En este contexto, el Tribunal ha examinado la función que puede desempeñar la UE en la lucha contra el despilfarro de alimentos, y para ello ha analizado cuáles han sido las medidas adoptadas hasta la fecha y cómo los distintos instrumentos políticos de la UE actúan para reducir el despilfarro de alimentos, sin desdeñar la importancia de las fuerzas de mercado para combatirlo. El punto de mira del Tribunal han sido las medidas de prevención y de donación que son las modalidades preferibles para luchar contra el despilfarro de alimentos.

83. En la fiscalización se examinó la siguiente pregunta: «¿Contribuye la UE a un empleo eficiente de los recursos en la cadena de suministro alimentario al luchar eficazmente contra el despilfarro de alimentos?» y se llegó a la conclusión de que actualmente la respuesta es negativa. Además en el informe se señalan otras formas de utilizar las iniciativas y políticas

---

<sup>66</sup> Instituciones penitenciarias, colegios, centros mencionados en el artículo 22, colonias de vacaciones para niños, hospitales y asilos para ancianos que hayan sido designados por los Estados miembros.

---

actuales de manera más eficaz para resolver este problema. Muchas de las posibles mejoras no exigen nuevas iniciativas o una mayor financiación pública, sino que implican un mejor ajuste de las políticas existentes, una coordinación más estrecha en el interior de la Comisión, así como entre la Comisión y los Estados miembros, y una indicación más precisa de que la reducción del despilfarro de alimentos constituye un objetivo de dichas políticas.

84. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, junto a los Estados miembros, han expresado su deseo de luchar contra el problema del despilfarro de alimentos. Las medidas que se han adoptado hasta la fecha para satisfacer ese deseo han sido fragmentadas e intermitentes, falta una estrategia consensuada a escala europea y no hay coordinación dentro de la Comisión. 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. La ausencia de una definición común para el despilfarro de alimentos y de un punto de partida consensuado desde el que planear la reducción del despilfarro de alimentos ha obstaculizado los avances en este ámbito. Por consiguiente 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 puede 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.

85. El Tribunal ha analizado una serie de ámbitos políticos de la UE que pueden influir en el comportamiento de los diferentes intervinientes en la cadena de suministro alimentario por lo que respecta al despilfarro de alimentos (agricultura, pesca, seguridad alimentaria, medio ambiente, asuntos sociales y fiscalidad). Las medidas tendrían que apuntar a todas las etapas de la cadena a fin de ofrecer beneficios a todos los intervinientes. Ahora bien, habría que hacer hincapié en la prevención, puesto que las ventajas de evitar el despilfarro superan las que se obtienen al tratar de solucionar el problema una vez declarado.

86. A pesar de contarse con diversas políticas de la UE para luchar contra el despilfarro de alimentos, todavía no se han aprovechado al máximo las oportunidades que ofrecen. Ha faltado notablemente una evaluación de impacto de las distintas políticas de la UE en la lucha contra el despilfarro de alimentos. Importantes ámbitos políticos como agricultura, pesca y seguridad alimentaria, pueden desempeñar un papel en este sentido y utilizarse para luchar mejor contra el despilfarro de alimentos (apartados 34 a 69). Hay que reconocer que con el tiempo, los cambios en las políticas, como las reformas de la política agrícola común y de la política pesquera común, han ido teniendo un efecto positivo, como por ejemplo el abandono de una política agrícola basada en la intervención que ha servido para reducir la sobreproducción. El informe destaca una serie de buenas prácticas, aunque su efecto positivo ha sido más fruto de la casualidad que el resultado de una acción política predeterminada. Por consiguiente, el Tribunal recomienda lo siguiente:

---

**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 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.

87. La donación de alimentos que de otra forma se desperdiciarían ya se está llevando a cabo en la UE mediante, por ejemplo, los bancos de alimentos. No obstante, persisten diversos obstáculos a la donación, así como una falta de claridad y coherencia en determinadas disposiciones legales al respecto. No se han aprovechado ciertas oportunidades de facilitar la donación de alimentos que de otra forma se desperdiciarían (apartados 70 a 80). Por consiguiente, a la vez que hace hincapié en que los esfuerzos deben dirigirse principalmente hacia la prevención del despilfarro de alimentos, el Tribunal recomienda lo siguiente:

---

**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 FEAD.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 10 de noviembre de 2016.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*

---

### **Papel de las fuerzas del mercado en el despilfarro de alimentos**

Las economías de mercado tienen por objeto dotar de prosperidad al conjunto de la sociedad y fomentar la competencia como incentivo a la innovación. No obstante, puede que se produzcan externalidades negativas<sup>1</sup> a lo largo de la cadena alimentaria, lo que genera un despilfarro de alimentos y gastos para los participantes específicos, así como para el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, el despilfarro de alimentos puede considerarse en cierta medida como el resultado de los fallos del mercado. Asimismo, no se informa plenamente a los consumidores sobre el despilfarro de alimentos asociado a los productos que consumen. A no ser que se adopten las medidas adecuadas para cambiar estas externalidades negativas, no habrá incentivos suficientes para que los participantes reduzcan el despilfarro de alimentos a lo largo de la cadena alimentaria y por lo tanto la sociedad tendrá que seguir abonando los gastos correspondientes. A continuación se muestran dos ejemplos concretos sobre la influencia de las fuerzas del mercado en el despilfarro de alimentos.

#### Primer ejemplo: normas de comercialización de frutas y hortalizas

Las normas de comercialización son unos criterios de calidad y de estética para clasificar los productos agrícolas. La UE aplica un sistema de normas de comercialización para frutas y hortalizas. Además de las normas públicas, las empresas pueden establecer sus propias normas de comercialización que pueden incorporar también aspectos estéticos.

Las normas de comercialización son útiles puesto que determinan un lenguaje común y por lo tanto facilitan el comercio, y además pueden fomentar la producción de alta calidad, mejorar la rentabilidad y proteger los intereses de los consumidores. Asimismo, las normas de comercialización públicas pueden evitar la proliferación de numerosas normas privadas.

Sin embargo, debido a dichas normas, pueden retirarse de la cadena alimentaria productos que son perfectamente comestibles por razones estéticas (como por ejemplo los requisitos

---

<sup>1</sup> La externalidad negativa se da cuando un individuo o empresa toma una decisión y no tiene que abonar el coste total asociado a esa decisión (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

---

de tamaño y forma)<sup>2</sup>. Existen pocos estudios que demuestren que los productos que no se comercializan dentro de las dos categorías de mejor calidad («categoría I» o «extra») pueden venderse en realidad a la industria de transformación. Por otra parte, es posible que debido a razones técnicas, la industria de transformación exija requisitos de tamaño y forma mucho más estrictos<sup>34</sup>.

Por lo tanto es necesario seguir investigando sobre la relación entre las normas de comercialización y el despilfarro de alimentos<sup>5</sup>. Recientemente se debatió sobre el despilfarro de alimentos asociado al uso de las normas en el Grupo de Trabajo sobre normas de calidad de los productos agrícolas de la CEPE<sup>6</sup>. Tanto la Comisión como los Estados miembros de la UE pueden influir en las normas públicas de la CEPE, las cuales son aprobadas y posteriormente aplicadas por la UE. En estos debates podría centrarse la atención en cuestiones de interés público como la de evitar el derroche de recursos mediante la prevención del despilfarro de alimentos, tanto por razones económicas como medioambientales.

#### Segundo ejemplo: prácticas comerciales desleales y diferencias considerables en términos de poder de negociación

Las prácticas comerciales desleales pueden definirse como prácticas que se apartan manifiestamente de una buena conducta comercial, que son contrarias a la buena fe y a la honradez en los intercambios. Las suele imponer una parte fuerte sobre otra más débil en una situación de desequilibrio, y se pueden observar en cualquier ámbito de la relación

---

<sup>2</sup> «Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo: alcance, causas y prevención» (2011), FAO, Roma.

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

<sup>4</sup> *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables*; J. Aked, Cranfield University.

<sup>5</sup> <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

<sup>6</sup> ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. En el documento de reflexión elaborado por varias delegaciones se proponía una posible revisión del formato normalizado y de las normas relativas a manzanas, tomates y puerros. Cuando se debatió sobre el documento en abril de 2015 se decidió considerar la revisión de las normas sobre puerros y tomates. Representantes de la Asociación Mundial de la Manzana y la Pera también asistieron a la reunión.

---

entre empresas<sup>7</sup>. Las prácticas comerciales desleales y las situaciones de poder de negociación desigual entre los operadores empresariales constituyen dos conceptos diferentes que se pueden dar al mismo tiempo.

Estos dos tipos de situación puede que den lugar al despilfarro de alimentos (véase el **recuadro**). En ambos casos, si se produce el despilfarro de alimentos, el más fuerte, operador dominante, consigue traspasar la parte de los costes por despilfarro de alimentos al más débil, que es el operador dominado en la relación comercial.

**Recuadro – Relaciones comerciales que repercuten en el despilfarro de alimentos**

Ejemplos de prácticas comerciales desleales que pueden incidir en el despilfarro de alimentos:

- ausencia de contratos escritos;
- modificación unilateral de los términos y condiciones acordados después de la conclusión del contrato.

El despilfarro de alimentos puede suceder en el caso de anulaciones o cambios de última hora en los volúmenes ya encargados cuando el proveedor no puede encontrar a otro comprador para su producto.

Ejemplos de prácticas comerciales «leales» que se dan en las situaciones de poder de negociación desigual y que pueden incidir en el despilfarro de alimentos:

- estipulaciones contractuales que fijan un alto nivel disponibilidad del producto sin una compra garantizada;
- proveedores que persiguen un alto nivel de disponibilidad para no correr el riesgo de interrupciones en la relación comercial con el cliente.

Estas situaciones pueden dar lugar al despilfarro de alimentos en el caso de que el comprador necesite menos productos de los que tiene disponibles el proveedor.

El Parlamento Europeo ha señalado en repetidas ocasiones la relación entre los desequilibrios en el poder de negociación, las prácticas comerciales desleales y el despilfarro de alimentos, y ha reconocido que «el comercio leal debería a su vez ayudar a prevenir la sobreproducción y el desperdicio de alimentos<sup>8</sup>». La Comisión y las autoridades de los Estados miembros reconocen que las prácticas comerciales desleales existen y se deben tomar medidas para combatirlas. La Comisión<sup>9</sup> ha manifestado en un informe reciente que

---

<sup>7</sup> Información del Parlamento Europeo sobre el mercado interior y la protección del consumidor. Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

<sup>8</sup> Comunicado de prensa – Agricultura/Industria – 7 de junio de 2016 a las 13:14.

<sup>9</sup> COM(2016) 32 final «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas».

«no ve el valor añadido que tendría un enfoque regulador armonizado específico a escala de la UE en este momento».

Por otra parte, estas complejas cuestiones continúan sin resolverse y la repercusión de las prácticas comerciales desleales en el despilfarro de alimentos sigue constituyendo un problema complejo, al menos hasta cierto punto, a pesar de (i) los esfuerzos por reforzar el sector primario mediante el apoyo al establecimiento y expansión de las organizaciones de productores<sup>10</sup>, (ii) la existencia desde 2011 de la denominada Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS)<sup>11</sup> dentro del contexto del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria organizado por la Comisión<sup>12</sup> y (iii) la existencia de una legislación específica para combatir las prácticas comerciales desleales en la mayoría de los Estados miembros.

---

<sup>10</sup> El apoyo a la creación y expansión de las organizaciones de productores es posible gracias al segundo pilar de la política agrícola común y la política pesquera común. Algunos aspectos del primer pilar de la política agrícola común también pretenden reducir la disparidad del poder de negociación entre agricultores y otros agentes de la cadena de suministro alimentario.

<sup>11</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

<sup>12</sup> El objetivo de la iniciativa era el de mejorar la equidad en las relaciones comerciales verticales mediante la participación voluntaria de los intervinientes en la cadena de suministro alimentario.

---

### **Sinopsis de los instrumentos de la UE que pueden incidir en la lucha contra el despilfarro de alimentos**

Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria es la encargada del expediente de despilfarro de alimentos, y en este contexto adopta una serie de medidas (como la creación de los grupos de trabajo y de expertos), así como iniciativas de comunicación. Otras direcciones generales de la Comisión también tienen una función en la prevención del despilfarro 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, la política de seguridad alimentaria y la política de residuos.

A efectos de la presente fiscalización, el Tribunal ha examinado las políticas y disposiciones legales de la UE y ha señalado los instrumentos de la UE (fondos y disposiciones legales no ligadas a fondos) que tienen una repercusión en el comportamiento de los distintos intervinientes<sup>1</sup> en la cadena de suministro alimentario en cuanto a la prevención del despilfarro de alimentos o a la donación de alimentos que de otro modo se habrían despilfarrado. El resultado figura en el siguiente cuadro: sinopsis de los instrumentos de la UE que pueden incidir en la lucha contra el despilfarro de alimentos, y en la que se indica en qué parte de la cadena de suministro alimentario hay un impacto en el comportamiento de los distintos participantes.

---

Instrumentos de la UE que repercuten en la lucha contra el despilfarro de alimentos		Prevención del despilfarro de alimentos				Donación
		Productores	Elaboradores	Minoristas	Consumidores	
<i>Fondos de la UE</i>	FEAGA	X	x		x	x
	Feader	X	x			
	FEMP	X	x			x
	FEAD					x
<i>Disposiciones legales no ligadas a fondos</i>	Directiva sobre residuos <sup>1</sup>	X	x	X		x
	Normas sobre seguridad alimentaria <sup>2</sup>	X	x	X		x
	Etiquetado <sup>3</sup>		x	X	x	x
	Trazabilidad <sup>2</sup>		x	X		
	Normas de comercialización <sup>4</sup>	X	x	X	x	
	Prácticas comerciales leales y desleales	X	x	X		
	IVA <sup>5</sup> y estímulos financieros	X	x	X		x

<sup>1</sup> Directiva 2008/98/CE.

<sup>2</sup> Legislación alimentaria general (Reglamento (CE) n.º 178/2002) y Paquete de alimentos e higiene (Reglamentos (CE) n.º 852/2004/CE, n.º 853/2004/CE y n.º 854/2004/CE, o de la Directiva 2004/41/CE).

<sup>3</sup> Duración e indicación de la fecha de los alimentos (Reglamento (UE) n.º 1169/2011).

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n.º 1580/2007 (modificado, en particular, por el Reglamento (CE) n.º 1221/2008).

<sup>5</sup> Directiva 2006/112/CE del Consejo.

El cuadro anterior enumera los instrumentos de la UE que se establecen en los reglamentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como las directivas del Parlamento y el Consejo. Según el tipo de texto, la influencia en la aplicación de las disposiciones puede ser directa (en el caso de los reglamentos) o indirecta (en el caso de las directivas), lo que proporciona un margen de maniobra para la interpretación de los Estados miembros según la forma en la que adopten las disposiciones de la UE.

La responsabilidad de los Estados miembros, en lo que respecta a los instrumentos de la UE antes citados y al despilfarro de alimentos, consiste por lo tanto en utilizar los fondos y adoptar las disposiciones de la UE de modo que propicie la prevención del despilfarro y la donación de alimentos.

---

<sup>1</sup> A los efectos del presente informe, teniendo en cuenta de que se trata de una simplificación de los diferentes niveles existentes, se han clasificado los sectores de la cadena de suministro alimentario en cuatro grupos: productores, transformadores, minoristas y consumidores.

---

## Principales declaraciones políticas sobre el despilfarro de alimentos desde 2009

2009	<p>• <b>Fischer Boel<sup>1</sup>, excomisaria danesa</b></p> <p>«No tiene sentido que tiremos productos que están en perfecto estado simplemente por el hecho de que no tienen el tamaño y la forma adecuados».</p>
2010	<p>• <b>Declaración conjunta sobre desperdicio de alimentos<sup>2</sup></b></p> <p>«Al adoptar esta declaración pretendemos hacer explícito nuestro compromiso a nivel nacional, regional y mundial, con el objeto de reducir un 50% la cantidad de alimentos desperdiciados a lo largo de la cadena alimentaria (...) se deben tomar urgentemente las medidas para identificar las acciones que pueden lograr que sea un objetivo realista para su consecución en 2025».</p>
2011	<p>• <b>Informe del Parlamento Europeo sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE<sup>3</sup></b></p> <p>«pide además 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».</p>
2012	<p>• <b>Resolución del Parlamento Europeo del 19 de enero de 2012 sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE<sup>4</sup></b></p> <p>«pide además 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».</p> <p>«Insta al Consejo y a la Comisión a que proclamen 2014 Año Europeo contra el Desperdicio de Alimentos».</p>
2013	<p>• <b>Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y Consejo, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»<sup>5</sup></b></p> <p>«En el documento final de Río+20 se reconoce la necesidad de reducir considerablemente las pérdidas posteriores a la cosecha y otras pérdidas y desperdicios de alimentos en toda la cadena de suministro de alimentos. La Comisión debe presentar una estrategia global para combatir la generación innecesaria de residuos alimenticios y apoyar activamente a los Estados miembros en la lucha contra la producción excesiva de residuos de alimentos».</p>
2015	<p>• <b>Declaración por escrito sobre el desperdicio de alimentos de los trece Miembros del Parlamento Europeo<sup>6</sup></b></p> <p>«Insta asimismo a la Comisión a que proclame 2016 Año Europeo contra el Desperdicio de Alimentos».</p> <p>• <b>Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2015, sobre la Expo de Milán 2015: Alimentar el planeta, energía para la vida<sup>7</sup></b></p> <p>«Pide a la Comisión que luche contra el desperdicio de alimentos fijando objetivos ambiciosos, bien definidos y vinculantes para alentar a los Estados miembros a adoptar medidas contra el desperdicio de alimentos en cada eslabón de la cadena alimentaria, es decir, de la granja al plato».</p> <p>«Alienta a los Estados miembros a que impulsen acciones de educación ciudadana, fomenten y divulguen las buenas prácticas, efectúen análisis y organicen campañas sociales y escolares sobre el desperdicio de alimentos y sobre la importancia de alimentarse de un modo sano y equilibrado, favoreciendo los productos agrícolas locales, y a que se adhieran a la proclamación de 2016 como Año Europeo contra el Desperdicio de Alimentos».</p> <p>• <b>Reunión de los ministros de Agricultura del G-20 – Estambul, del 7 al 8 de mayo de 2015, comunicado final<sup>8</sup></b></p> <p>«Observamos con gran preocupación el considerable alcance de la pérdida y desperdicio de alimentos a lo largo de las cadenas de valor alimentarias y sus efectos negativos para la seguridad alimentaria, la nutrición, el uso de los recursos naturales y el medio ambiente. Señalamos que se trata de un problema mundial de una gran importancia económica, medioambiental y social, y alienta a todos los miembros del G20 a intensificar sus esfuerzos para solucionarlo. Creemos que la reducción de pérdida y el desperdicio de alimentos es un objetivo bueno para la acción colectiva del G20 y que éste proporciona el liderazgo mundial necesario en este ámbito. Recordamos las recomendaciones sobre políticas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. En el contexto de la coherencia de las políticas, alentamos al Grupo de Trabajo de Desarrollo a que continúe con sus esfuerzos para adoptar medidas que reduzcan la pérdida y desperdicio de alimentos como parte del Plan de ejecución del marco de Seguridad Alimentaria y Nutrición del G20.»</p> <p>• <b>Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre el uso eficiente de los recursos: avanzar hacia una economía circular<sup>9</sup></b></p> <p>«Pide a la Comisión que proponga, de aquí a finales de 2015, objetivos, medidas e instrumentos para combatir eficazmente el despilfarro alimentario, incluyendo un objetivo jurídicamente vinculante —de al menos un 30 % para 2025— de reducción de los residuos alimentarios en los sectores de la fabricación, el comercio minorista, la distribución, los servicios de alimentación y la hostelería, así como en los hogares».</p> <p>«pide a la Comisión que, cuando realice una evaluación de impacto de nuevas propuestas legislativas y sea pertinente evalúe su potencial impacto sobre el despilfarro alimentario».</p> <p>• <b>Resolución sobre la alimentación sostenible del Comité de las Regiones Europeo<sup>10</sup></b></p> <p>«reitera su solicitud a la Comisión Europea para que promueva la reducción de desperdicios alimentarios y vuelva a formular una propuesta destinada a reducir los residuos alimentarios en al menos el 30 % para 2025, sobre la base de la propuesta de 2014, retirada, por la que se modificaba la Directiva marco de residuos para promover una economía circular (...); en este contexto, apoya el llamamiento del Parlamento Europeo de que 2016 se designe Año Europeo contra el Desperdicio de Alimentos».</p> <p>• <b>Resolución n.º 70/1 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>11</sup></b></p> <p>«12.3 Para 2030, 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».</p>
2016	<p>• <b>Proyecto de informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos. Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, 24 de mayo de 2016<sup>12</sup></b></p> <p>«Deben incluirse en la Directiva 2008/98/CE definiciones del desperdicio de alimentos y descontaminación que precisen el alcance de estos conceptos. (...) La Comisión debe presentar orientaciones sobre la donación de alimentos, incluidos los aspectos fiscales y técnicos. (...) Los Estados miembros supervisarán y evaluarán la aplicación de sus medidas de prevención de residuos alimentarios mediante mediciones de tales residuos sobre la base de metodologías establecidas.</p> <p>Antes del 31 de diciembre de 2017, la Comisión adoptará un acto delegado de conformidad con el artículo 38 bis a fin de establecer la metodología, incluidos los requisitos mínimos de calidad, para una medición uniforme de los niveles de residuos de marinos de origen terrestre. (...) Los Estados miembros elaborarán, con arreglo a los artículos 1 y 4, programas de prevención de residuos con el fin de alcanzar, por lo menos, los objetivos siguientes:</p> <p>una reducción del 50 % en la generación de residuos alimentarios de aquí a 2030.»</p> <p>• <b>Consejo de la Unión Europea. Pérdida y desperdicio de alimentos – Conclusiones del Consejo (28 de junio de 2016)</b></p> <p>Estas Conclusiones del Consejo desarrollan de forma más pormenorizada las Conclusiones del Consejo sobre el plan de acción de la UE para la economía circular (20 de junio de 2016).</p>

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1059\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm)

<sup>2</sup> Declaración conjunta sobre el despilfarro de alimentos: firmada por académicos e investigadores universitarios de varios países, Miembros del Parlamento Europeo, políticos y representantes de las organizaciones internacionales y la sociedad civil [http://www.lastminutemarket.it/media\\_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf](http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf)

- <sup>3</sup> Informe Parlamento Europeo sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//EN>
  - <sup>4</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 19 de enero de 2012 sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//EN>
  - <sup>5</sup> Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».
  - <sup>6</sup> Declaración por escrito sobre el desperdicio de alimentos de los trece Miembros del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//EN>
  - <sup>7</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2015, sobre la Expo de Milán 2015: Alimentar el planeta, energía para la vida (2015/2574(RSP))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//EN>
  - <sup>8</sup> Reunión de los ministros de Agricultura del G-20 – Estambul, del 7 al 8 de mayo de 2015, comunicado final.
  - <sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre el empleo eficiente de los recursos: avanzar hacia una economía circular (2014/2208(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//EN>
  - <sup>10</sup> Resolución sobre la alimentación sostenible del Comité de las Regiones Europeo.
  - <sup>11</sup> Resolución n.º 70/1 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
  - <sup>12</sup> Proyecto de informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. 2015/0275(COD).
-

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«LA LUCHA CONTRA EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS: UNA OPORTUNIDAD PARA QUE LA UE MEJORE EL EMPLEO EFICIENTE DE LOS RECURSOS EN LA CADENA DE SUMINISTRO ALIMENTARIO»**

#### **RESUMEN**

I. La Comisión reconoce plenamente que el desperdicio de alimentos es un problema universal y está tomando medidas para prevenir el desperdicio de alimentos y optimizar el uso de los recursos a lo largo de toda la cadena de valor de los alimentos. En 2015, como parte del Paquete sobre la economía circular, la Comisión volvió a confirmar el compromiso de la UE con el objetivo de reducción del desperdicio de alimentos establecido a escala mundial en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

III. El nuevo Paquete sobre la economía circular, aprobado por la Comisión en 2015, reconoce la prevención del desperdicio de alimentos como un ámbito prioritario y se propone abordarlo en un plan de acción multidisciplinar elaborado de forma colegiada por todas las Direcciones Generales.

i. La Comisión considera que no ha disminuido su nivel de ambición con el paso del tiempo, sino que lo que ha hecho es velar por que las disposiciones relativas al desperdicio de alimentos sean claras, aplicables y coherentes con el marco normativo de la UE. Los documentos de la Comisión sobre esta política han pasado, por lo tanto, de ser declaraciones de «visión» a ser propuestas más concretas, necesarias para servir de apoyo a la ejecución por parte de todos los agentes de los programas de prevención del desperdicio de alimentos. De ese modo, la Comisión se ha beneficiado del profuso diálogo sobre posibles iniciativas mantenido con un gran número de agentes interesados desde 2012.

La Comisión considera que no es necesaria ninguna nueva definición común de «desperdicio de alimentos», ya que las definiciones de «alimento» y «desperdicio» están ya bien asentadas en el marco normativo de la UE.

La UE ha iniciado trabajos dirigidos a hallar un método de medición de los residuos alimentarios, con el fin de asegurar que los programas nacionales de prevención del desperdicio y el establecimiento de objetivos se basan en pruebas sólidas.

ii. La prevención del desperdicio de alimentos precisa de acciones a lo largo de toda la cadena de valor de los alimentos y de una cooperación intersectorial reforzada. La prevención del desperdicio de alimentos y la optimización del uso de los recursos pueden contribuir a unos modelos innovadores de producción, comercialización, distribución y consumo de alimentos.

La Comisión ha tratado de apoyar los esfuerzos de las partes interesadas en el marco de lo propuesto por el Plan de Acción sobre la Economía Circular. En particular, la nueva Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos tiene como objetivos apoyar a todos los agentes en la definición de las medidas necesarias para evitar el desperdicio de alimentos; compartir mejores prácticas, y evaluar los avances realizados a lo largo del tiempo.

iii. La Comisión reconoce que las distintas disposiciones relevantes para la donación de alimentos (por ejemplo, respecto de la higiene de los alimentos o la información alimentaria a los consumidores) están siendo interpretadas de maneras dispares dentro de la UE. Como consecuencia de ello, la donación de alimentos no se está utilizando en todo su potencial. Como se indica en la

Comunicación sobre la economía circular<sup>1</sup>, la Comisión tomará medidas para facilitar la comprensión común de las disposiciones jurídicas de la UE pertinentes para la donación de alimentos. Esto incluye el compromiso de desarrollar directrices sobre la donación de alimentos en la UE para donantes y bancos de alimentos, que expliquen cómo cumplir la legislación pertinente de la UE con el actual marco normativo (por ejemplo, respecto de la inocuidad de los alimentos, higiene de los alimentos, trazabilidad, responsabilidad, etc.).

IV.

i. Se ha adoptado un plan de acción específico de apoyo a los esfuerzos de la UE para prevenir y reducir el desperdicio de alimentos, como parte del Plan de Acción sobre la Economía Circular de 2015. Este plan de acción plurianual servirá de guía a los esfuerzos de la Comisión, los Estados miembros y todos los agentes participantes en la cadena de valor alimentaria para alcanzar la meta fijada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos apoyará a todos los agentes para, entre otras cosas, definir las medidas necesarias para prevenir el desperdicio de alimentos.

ii. La Comisión considera que el desperdicio de alimentos podría ser un elemento adicional que se analice en futuras evaluaciones de impacto de las políticas pertinentes de la UE.

iii. La Comisión está adoptando medidas para aclarar las disposiciones jurídicas de la UE que facilitan la donación de alimentos (véase la respuesta de la Comisión al apartado III, inciso iii).

La Comisión ha propuesto varias enmiendas al Reglamento relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) como parte de la propuesta de revisión del Reglamento Financiero, aprobado el 14 de septiembre de 2016. Una de estas enmiendas, en caso de aprobarse, ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de utilizar opciones de costes simplificadas a la hora de financiar donaciones de alimentos. Se trata de una medida destinada a facilitar las donaciones de alimentos en el marco del FEAD.

La Política Pesquera Común (PPC) no prevé donaciones de pescado retirado del mercado, pero los Estados miembros pueden, sin embargo, fomentar y apoyar el desarrollo de estructuras que permitan la donación del pescado que no pueda comercializarse para el consumo humano directo. La donación también puede facilitarse mediante la ayuda al almacenamiento respaldada por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP): este mecanismo tiene por objeto compensar los gastos causados por la estabilización y el almacenamiento de los productos que no puedan venderse por encima de un determinado precio. Tras el período de almacenamiento, las organizaciones de productores pesqueros (OP) podrán, a la hora de reintroducir los productos para el consumo humano directo, recolocarlos en el mercado gratuitamente. Tras la expiración del mecanismo en 2019, las OP pueden organizar un mecanismo similar con sus fondos propios.

## **INTRODUCCIÓN**

1. Si bien existe una gran incertidumbre en lo que respecta a los datos sobre el desperdicio de alimentos en la UE, la cantidad de alimentos producidos en la UE que se desperdicia parece ser inferior a la que se estima a escala mundial. El proyecto de investigación financiado por la UE sobre «Optimización del uso de los alimentos para la innovación social mediante la optimización de las estrategias de prevención de residuos» (FUSIONS) calcula que en torno al 20 % de los alimentos

---

<sup>1</sup> COM(2015) 614 final.

producidos en la UE se desperdicia, con el desperdicio concentrado principalmente alrededor de la fase de consumo<sup>2</sup>.

2. La Comisión considera que, con el fin de evitar el desperdicio de alimentos, es necesario describir qué material constituye un residuo alimentario en cada fase de la cadena de suministro alimentario, es decir, la producción, la distribución y el consumo. A tal fin, la Comisión elaborará un método<sup>3</sup> que ilustre, a la luz de las definiciones que la UE proporciona de «alimento» y «residuos»<sup>4</sup>, qué material se considera un residuo alimentario en cada una de las fases de la cadena de suministro alimentario y cuál no, habida cuenta en particular de las excepciones definidas en la Directiva marco sobre residuos (2008), artículos 2 y 5 (por ejemplo, un subproducto obtenido de la producción de alimentos o los alimentos utilizados en la explotación agrícola o para la producción de bioenergía no se consideran residuos). Una base jurídica para la supervisión, la medición y la notificación de los niveles de desperdicio de alimentos forma parte de la propuesta de la Comisión<sup>5</sup> de revisión de la Directiva marco sobre los residuos (2008).

El método ofrecerá normas detalladas sobre cómo se deben cuantificar los residuos alimentarios; los sectores de la cadena de suministro alimentario implicados, y el tipo de datos que deben recogerse y comunicarse a efectos del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguimiento y notificación establecidas en la propuesta de modificación de la Directiva marco sobre los residuos. En vista de lo anterior, la Comisión considera que no se aportaría valor añadido proponiendo una definición específica y única de «desperdicio de alimentos».

3. El marco conceptual propuesto por FUSIONS constituyó un primer paso en la elaboración de un manual destinado a ayudar a los Estados miembros a desarrollar métodos coherentes de recopilación de datos sobre el desperdicio de alimentos que abarquen todos los sectores de la cadena de valor de los alimentos. El manual detallado sobre cuantificación del desperdicio de alimentos elaborado por FUSIONS se diseñó como un instrumento funcional sobre la base del propio marco conceptual del proyecto de investigación, el cual, pese a solaparse con el marco normativo de la UE (en lo que respecta a «desperdicios» y a «alimentos»), no es siempre coherente con las definiciones incluidas en ese marco. En particular, la definición de FUSIONS incluye más material agrícola del que puede considerarse como desperdicio con arreglo al marco normativo de la UE (véase el apartado 2).

5. La Comisión considera que la jerarquía de residuos definida en la Directiva marco sobre los residuos se aplica plenamente al desperdicio de alimentos. La Comisión no considera necesario establecer una jerarquía específica de residuos de los alimentos en la legislación de la UE sobre residuos.

---

<sup>2</sup> «Estimates of European food waste levels» (Cálculo de los niveles de desperdicio de alimentos en Europa), FUSIONS, marzo de 2016 (<http://www.fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>).

<sup>3</sup> El enfoque planeado por la Comisión para establecer una metodología de medición del desperdicio de alimentos en cada fase de la cadena de suministro alimentario se debatió en una reunión con expertos de los Estados miembros el 22 de junio de 2016. [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw\\_eu-actions\\_ms\\_20160622\\_p06.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf)

<sup>4</sup> En el marco normativo de la UE, la definición de «alimento» la contiene el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Los «residuos» se definen de conformidad con la Directiva n.º 2008/98/CE.

<sup>5</sup> COM(2015) 595 final. Propuesta de la Comisión para modificar la Directiva n.º 2008/98/CE sobre los residuos.

7. Los datos sobre el desperdicio de alimentos en la UE son hasta la fecha insuficientes. La legislación sobre desperdicios propuesta tiene por objeto abordar esta laguna, ya que «aquello que no se mide no se pueden gestionar».

15. El diálogo en la UE y a escala internacional para optimizar la prevención y los esfuerzos de reducción del desperdicio de alimentos continuará y se intensificará, dado que los agentes clave a escala internacional (Organización para la Alimentación y la Agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) están invitados a participar en la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

La prevención del desperdicio de alimentos requiere de planes de acción integrados que reúnan a todos los agentes de la cadena de valor de los alimentos, así como a las entidades públicas<sup>6</sup>. Se requieren tanto medidas legislativas como no legislativas; este enfoque acerca de la prevención del desperdicio de alimentos se refleja en el Plan de acción para promover la economía circular.

La lucha contra el desperdicio de alimentos no figura entre los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC), tal y como se definen en el artículo 39 del TFUE. La PAC actual ofrece una amplia gama de medidas de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos en la producción primaria y la transformación. En las etapas de la cadena alimentaria más allá de ese nivel, la PAC carece de base jurídica para actuar.

#### **OBSERVACIONES:**

26. Ya en 2011, la Comisión publicó orientaciones sobre la prevención del desperdicio de alimentos<sup>7</sup>, y la Agencia Europea de Medio Ambiente ha organizado seminarios en línea específicos sobre prevención de residuos para facilitar el intercambio de información y de conocimientos entre los Estados miembros desde 2012, incluso con sesiones específicas sobre el desperdicio de alimentos (p. ej. el seminario en línea de octubre de 2013).

Desde 2012, la Comisión se ha implicado y ha trabajado activamente con todos los agentes para identificar en qué puntos de la cadena alimentaria se genera el desperdicio, dónde se han encontrado barreras a la prevención del desperdicio de alimentos y en qué ámbitos es necesario emprender acciones a escala de la UE. Esto dio lugar a la elaboración de un plan de acción integrado para luchar contra el desperdicio de alimentos adoptado por la Comisión como parte del Paquete sobre la economía circular en 2015.

#### **Respuesta conjunta al apartado 26 y al título que precede al apartado 27**

La Comisión considera que no ha disminuido su nivel de ambición con el paso del tiempo, sino que lo que ha hecho es velar por que las disposiciones relativas al desperdicio de alimentos sean claras, aplicables y coherentes con el marco normativo de la UE. Los documentos de la Comisión sobre esta política han pasado, por lo tanto, de ser declaraciones de «visión» a ser propuestas más concretas, necesarias para servir de apoyo a la ejecución por parte de todos los agentes de los programas de prevención del desperdicio de alimentos. En primer lugar y ante todo, el compromiso de los Estados miembros de la UE con la prevención del desperdicio de alimentos, incluyendo en ella la fijación de objetivos nacionales y la definición de indicadores para evaluar los progresos realizados a lo largo del tiempo, es crucial para alcanzar los objetivos establecidos en el paquete sobre la economía circular.

---

<sup>6</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2014). «Policy recommendations. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems» (Recomendaciones políticas. Pérdidas y desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles: <http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>).

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

## Respuesta conjunta a los guiones primero y segundo del apartado 27

En consonancia con las orientaciones políticas expresadas en su programa de trabajo para 2015, la Comisión ha aplicado el principio de discontinuidad política en todas las propuestas pendientes, con base en la coherencia con esas prioridades. Esto se aplica también a la Comunicación sobre alimentación sostenible. El trabajo realizado sobre la prevención del desperdicio de alimentos, incluida una consulta pública<sup>8</sup> llevada a cabo en el marco de la preparación de la Comunicación sobre alimentación sostenible, ha ayudado a informar el plan de acción sobre la prevención del desperdicio de alimentos presentado como parte del Paquete sobre la economía circular. Así pues, la Comisión considera que la publicación separada de la Comunicación solamente supondría en esta fase un valor añadido limitado.

28. La Comisión considera que su nivel de ambición con respecto al desperdicio de alimentos se ha mantenido y que las herramientas puestas en funcionamiento para lograr resultados y supervisar los avances se han mejorado. La propuesta legislativa de la Comisión sobre los residuos obliga a los Estados miembros a evaluar el avance mediante la medición de los desperdicios de alimentos y el uso de indicadores y de objetivos para supervisar el desperdicio de alimentos. Un «punto de partida» para la UE solo puede determinarse después de que los Estados miembros hayan recogido suficientes datos de una manera coherente. Además, la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos, que se reunirá por primera vez en noviembre de 2016, facilitará el progreso de todos los agentes.

Sobre las cuestiones de la definición del desperdicio de alimentos y el punto de partida, véase también la respuesta de la Comisión al apartado 2.

### **Recuadro 1 - ¿Por qué es importante un «punto de partida»?**

La determinación de un punto de partida no puede dissociarse de la labor de desarrollo de instrumentos para medir los niveles de residuos alimentarios, definir indicadores y objetivos y supervisar las medidas de prevención del desperdicio de alimentos a nivel nacional. Los datos sobre el desperdicio de alimentos recogidos conforme al método común de la UE serán decisivos para definir un punto de partida común que sirva al propósito de fijar objetivos en materia de prevención del desperdicio de alimentos.

Esta cuestión se estudiará de nuevo con los Estados miembros: en el marco de las obligaciones de elaboración de informes establecidas por las Naciones Unidas en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; durante los debates sobre la propuesta legislativa sobre residuos en relación con las obligaciones de notificación y seguimiento; en la elaboración de un método común de medición de los residuos alimentarios, y en la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Estos procesos tendrán en cuenta las medidas ya existentes y las prácticas de los Estados miembros, concretamente los puntos de partida y métodos de medición nacionales para fijar indicadores y objetivos nacionales.

29. Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 26 y 32.

30. Para ser eficaz, la prevención del desperdicio de alimentos requiere de medidas en todos los niveles (mundial, de la UE, nacional, regional y local) y del compromiso de todos los agentes clave. Todos los agentes reconocen la necesidad de prevenir el desperdicio de alimentos y la mayoría de ellos han tomado medidas al respecto.

La Comisión ha entablado un diálogo con una amplia gama de partes interesadas con el fin de identificar aquellas cuestiones que deban abordarse a escala de la UE para apoyar su trabajo sobre el

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food\\_results.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf)

terreno. El planteamiento seguido ha sido inclusivo, ya que la Comisión ha buscado el diálogo tanto con agentes privados como con entidades públicas. Dado el carácter multidisciplinar de la prevención del desperdicio de alimentos, el asunto no fue abordado únicamente en grupos de expertos dedicados a él, sino también en otros foros con campos de acción más amplios<sup>9</sup>.

El grupo de partes interesadas constituido por la Comisión en 2012 ha abordado una amplia variedad de temas relativos a la prevención del desperdicio de alimentos (por ejemplo, la redistribución de alimentos, la indicación de la fecha, el uso seguro de alimentos retirados para la alimentación animal, la medición de residuos alimentarios, etc.) y ha precisado con más claridad dónde han hallado los agentes interesados barreras a la prevención del desperdicio de alimentos. Las aportaciones de este grupo han contribuido, en consecuencia, a orientar y centrar la definición de un plan de acción de la UE para luchar contra el desperdicio de alimentos. Este grupo también ha contribuido a la puesta en común de buenas prácticas y a la información del archivo publicado en el sitio web de la Comisión<sup>10</sup>.

31. El papel específico del grupo de expertos de los Estados miembros consiste en facilitar asesoramiento y conocimientos técnicos cualificados tanto a la Comisión como a los Estados miembros, con el fin de preparar posibles iniciativas políticas y de mejorar la aplicación coherente de la legislación, los programas y las políticas de la UE en relación con la prevención del desperdicio de alimentos.

En esta fase, la Comisión no está considerando que la nueva Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos (que aún a entidades tanto públicas como privadas) vaya a sustituir necesariamente al grupo de expertos de los Estados miembros. La Comisión examinará de nuevo esta cuestión una vez que haya sido creada la Plataforma, definidos los procesos de trabajo correspondientes y aclarado el compromiso de todas las partes.

32. Si bien los grupos de expertos pueden ayudar a poner en marcha, facilitar y optimizar los cambios, el impulso para la prevención del desperdicio de alimentos no solo depende de la cantidad de reuniones que estos celebren. Es importante que la Comisión vele por que las medidas adoptadas a escala de la UE aporten un valor añadido real y se centren en metas importantes. Los participantes en las reuniones no cambiaron como tales, sino que lo hizo la necesidad de la Comisión de dialogar tanto con las partes interesadas como con los Estados miembros. El 22 de junio de 2016 tuvo lugar una reunión conjunta con el fin de debatir un documento de trabajo para la preparación de orientaciones de la UE sobre la donación de alimentos. La nueva Plataforma de la UE sobre las

---

<sup>9</sup> En 2010-2014, el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria debatió sobre la manera de mejorar la sostenibilidad del sistema alimentario, incluida la prevención del desperdicio de alimentos ([https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en)). La Mesa Redonda Europea sobre Consumo y Producción Sostenible de Alimentos, una iniciativa copresidida por la Comisión y algunos participantes en la cadena de suministro alimentario, también ha tomado en consideración el desperdicio de alimentos en su trabajo para evaluar la huella medioambiental de la cadena alimentaria europea (<http://www.food-scp.eu/>). El Foro del comercio minorista fue creado por la Comisión en 2009 junto con representantes de EuroCommerce y la Mesa Redonda de los minoristas europeos, con el fin de intercambiar mejores prácticas y tomar medidas de refuerzo de la sostenibilidad en el sector europeo del comercio minorista, incluida la prevención del desperdicio de alimentos ([http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm)). La Agencia Europea de Medio Ambiente y la Comisión han organizado seminarios con los Estados miembros para intercambiar experiencias y difundir mejores prácticas en materia de prevención de residuos, incluido el desperdicio de alimentos. El proyecto FUSIONS del 7.º PM, que reúne a 21 socios de 13 países, estableció un inventario de las innovaciones sociales para evitar el desperdicio de alimentos y de los proyectos piloto afines (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) y facilitó la participación múltiple de las partes interesadas (gobierno, industria y ONG locales, regionales, nacionales y de la UE) de 2012 a 2016. El proyecto REFRESH de Horizonte 2020 (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) apoyará los avances de la UE hacia la meta de reducción del desperdicio de alimentos fijada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante el establecimiento de «marcos de acción» sobre el desperdicio de alimentos que se desarrollarán y probarán en Alemania, Hungría, España y los Países Bajos en colaboración con socios procedentes de la empresa, la sociedad civil y los gobiernos.

<sup>10</sup> ([http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/good\\_practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm)).

pérdidas y el desperdicio de alimentos reunirá a todos los agentes pertinentes (de entidades públicas y privadas) a fin de reforzar la cooperación de todas las partes interesadas y facilitar la elaboración de programas integrados y soluciones contra el desperdicio de alimentos.

La decisión de la Comisión de centralizar la cuestión del desperdicio de alimentos en una Dirección General (DG Salud y Seguridad Alimentaria), creada como parte de la nueva organización de la Comisión en 2014, ha contribuido a racionalizar el trabajo a través de una rendición de cuentas clara y a garantizar que la prevención del desperdicio de alimentos es siempre evaluada a la luz de la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano y animal. Se ha garantizado la continuidad de las acciones, y se han mantenido en todo momento un conocimiento especializado pertinente y un enfoque coherente.

#### **Recuadro 4 - Los grupos de trabajo y de expertos no han mostrado verdaderos signos de progreso:**

Respuesta al primer guión sobre las directrices de la donación de alimentos en la UE: para desarrollar directrices, en un ámbito complejo como este, en el que hay que recopilar muestras que ayuden a informar políticas que cubren diferentes campos y prácticas habituales en el mercado, es necesario realizar consultas de un alcance amplio. La Comisión va a presentar un borrador de directrices a la nueva Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos en su primera reunión de noviembre de 2016, con vistas a que estas directrices puedan adoptarse por parte de la Comisión antes de que acabe 2017.

Respuesta al segundo guión: Se ha reiterado en varias reuniones de expertos el hecho de que las normas de la UE no prohíben la comercialización de alimentos después de su fecha de «consumo preferente». La Comisión también abordará esta cuestión en el contexto de su trabajo sobre las directrices de la UE para facilitar la donación de alimentos.

Respuesta al tercer guión: Indicación de la fecha: la Comisión ha puesto en marcha un estudio para investigar el modo en que los explotadores de empresas alimentarias y las autoridades de control entienden y utilizan la indicación de la fecha y la posible influencia de ciertas prácticas en el desperdicio de alimentos. Los resultados de esta investigación, en la que un contratista ha empezado a trabajar en septiembre de 2016, se esperan antes de que finalice 2017, y servirán de apoyo a la futura elaboración de políticas en relación con la indicación de la fecha y la prevención del desperdicio de alimentos. Se ha publicado más información sobre el trabajo de la Comisión<sup>11</sup> en relación con la indicación de la fecha, incluyendo los materiales de información y comunicación desarrollados al respecto, en todas las lenguas de la UE, con objeto de fomentar una mejor comprensión del significado de las menciones «consumir preferentemente antes de» y «consumir antes de».

Respuesta al cuarto guión: Las reuniones iniciales celebradas en 2012/2013 mencionaron una amplia gama de ámbitos con posibles repercusiones en materia de prevención del desperdicio de alimentos. Las acciones incluidas en el plan de acción de prevención del desperdicio de alimentos del Paquete de la economía circular son el resultado de las consultas y el establecimiento de prioridades en el seno de la Comisión.

La información sobre las actividades de los grupos operativos, los proyectos y las actividades de creación de redes que tienen lugar en virtud de la AEI-AGRI, el informe final del Grupo temático AEI sobre las cadenas de suministro cortas y el reciente seminario de la AEI-AGRI «Ciudades y alimentación: conexión entre los consumidores y los productores» está disponible en <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Por otra parte, la información sobre el trabajo de la Red Europea

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm)

de Desarrollo Rural (REDR) sobre cadenas de suministro inteligentes, incluida una selección de ejemplos y recomendaciones para una mejor aplicación, fue elaborada y publicada en el sitio web de la REDR. La REDR organizó también un seminario para las autoridades de gestión de cara a mejorar la aplicación de la medida de cooperación, que es la medida utilizada para apoyar el desarrollo de las cadenas de distribución cortas y los mercados locales en virtud del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Además, las pérdidas y el desperdicio de alimentos se consideran uno de los temas prioritarios en el programa de trabajo de 2017 de la AEI-AGRI.

34. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 15.

35. Las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común, la más reciente en 2013, han abandonado la ayuda asociada vinculada directamente a la producción de determinados productos, para apoyar a los agricultores de una forma que no distorsione el mercado ni el comercio.

37. La Comisión considera que el apoyo de la UE es independiente del grado de desperdicio y que los pagos directos no incentivan ni directa ni indirectamente la producción agrícola. La mayoría de los pagos directos (aproximadamente un 90 %) están disociados de la producción y no están relacionados con ninguna producción determinada. Los agricultores que las reciben pueden ejercer una actividad agrícola, como el mantenimiento de la superficie agrícola en un estado idóneo para el pasto o el cultivo sin producción. Los alimentos perecederos están manifiestamente sujetos a mayores niveles de desperdicio.

Respuesta conjunta a los apartados 38 y 39:

Únicamente podrán concederse ayudas asociadas voluntarias en la medida necesaria para que sirvan de incentivo al mantenimiento de los niveles actuales de producción en los sectores o regiones de que se trate. Desde 2015, esto puede representar un porcentaje del 10 % de todos los pagos directos. El aumento en el porcentaje de ayudas asociadas refleja la opción de los Estados miembros en favor de los sectores en crisis en la medida necesaria para incentivar el mantenimiento de los niveles de producción. El exceso sobre esos niveles de referencia está sometido a un control estricto por parte de la Comisión.

40. Aunque no se ha llevado a cabo ningún estudio específico a escala de la UE sobre la cuestión del desperdicio potencial de alimentos vinculado a los pagos directos, los estudios y evaluaciones sobre las políticas de mercado incluyen habitualmente análisis de cantidades de producción.

Respuesta conjunta a los apartados 41 y 42:

La Comisión considera que las medidas de intervención del mercado no contribuyen al desperdicio de alimentos. Los productos comprados en régimen de intervención pública o almacenados en virtud de una ayuda al almacenamiento deben almacenarse de manera que se preserve su calidad. A falta de estas medidas, los productos no se recolectarían cuando los precios fueran inferiores a los costes de la recolección y por consiguiente se «desperdiciarían».

Solamente pueden utilizarse medidas de mercado tales como la intervención pública o el almacenamiento privado como una red de seguridad cuando se produce una crisis aguda que afecte al mercado, con el objetivo de evitar la consolidación de desequilibrios estructurales.

Las medidas de prevención y gestión de crisis tales como las retiradas del mercado, la cosecha en verde o la no recolección se han diseñado para evitar malos usos. El nivel de apoyo es tal que para los productores sea preferible vender sus productos en el mercado antes que retirarlos.

Ni la distribución gratuita ni las retiradas para otros destinos están concebidas como alternativa, sino como una herramienta para ayudar a gestionar las crisis. Las cantidades que pueden ser retiradas están limitadas. La retirada de productos prevé el uso específico de los productos retirados (por ejemplo en favor de organizaciones benéficas o escuelas).

43. La Comisión está preparando las modalidades para la posible utilización por los Estados miembros de existencias de intervención con arreglo al programa de ayuda a los más necesitados.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 41.

44. La Comisión quiere señalar que 1,8 millones de toneladas suponen en torno al 0,002 % de la producción entre 2008 y 2015 y que las retiradas de productos deben cumplir con los requisitos medioambientales para su desecho.

La Comisión considera que las medidas de prevención y gestión de crisis no generan residuos alimentarios. Por ejemplo, la cosecha en verde no tiene repercusiones en la producción de alimentos.

45. La intervención pública no contribuye al desperdicio de alimentos. Esta medida retira aquellos productos con una salida comercial insuficiente que de otro modo estarían en riesgo de generar residuos alimentarios. Una vez que el precio de mercado ha aumentado, los productos o bien se colocan en el mercado para su venta, o bien se distribuyen mediante canales alternativos, o se emplean en el programa de alimentación para los más necesitados.

Con respecto a las medidas excepcionales adoptadas para contrarrestar la prohibición rusa y a la urgencia necesaria para provocar un impacto real sobre la crisis del mercado, por la propia naturaleza de las medidas no es preciso llevar a cabo una evaluación de impacto (procedimiento de urgencia).

47. En sus estrategias para el programa de consumo de leche en las escuelas, diez Estados miembros (Bulgaria, Estonia, España, Finlandia, Croacia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta y Rumanía) mantienen medidas de acompañamiento. La estrategia de un Estado miembro para el año escolar 2016-2017 (Croacia) contiene una referencia a actividades educativas que contribuyan a la prevención del desperdicio de alimentos.

49. Otras medidas tales como inversiones en activos físicos destinadas a mejorar la eficiencia de la transformación de productos agrícolas o a utilizar maquinaria más eficiente contribuyen también a la reducción del desperdicio de alimentos en la UE.

#### Respuesta conjunta a los apartados 50 y 51:

La lucha contra el desperdicio de alimentos no es un objetivo específico de la política de desarrollo rural, por lo que los Estados miembros no estaban obligados a incluirla de forma específica en sus estrategias. No obstante, los Estados miembros tenían la posibilidad de abordar la cuestión del desperdicio de alimentos en sus estrategias y programas a través de diversas medidas tales como la transferencia de conocimientos, las actividades de información, la inversión en activos físicos, el bienestar animal y la cooperación.

56. La Comisión comparte las observaciones del Tribunal sobre la necesidad de disponer de datos más fiables para supervisar de un modo eficaz la aplicación de la obligación de desembarque.

Respuesta al segundo guión: Aunque no existe ninguna disposición explícita para informar sobre los descartes en el Reglamento de control, la Comisión ha iniciado un proceso de recogida de datos sobre descartes para el seguimiento de la aplicación de la obligación de desembarque. También puede recabar datos sobre descartes para fines científicos a través del marco de recopilación de datos.

Respuesta al tercer guión: La escasez de datos exactos e ilustrativos sobre el porcentaje de descartes se debe principalmente al hecho de que la revisión de las normas aplicables acerca de las declaraciones de registro que detallan y diferencian los descartes por tipos (por debajo de la talla mínima de referencia a efectos de conservación, especies prohibidas u otros) no pudo aprobarse hasta octubre de 2015, a raíz del acuerdo sobre el Reglamento «ómnibus» de mayo de 2015. La

transición hacia la incorporación de nuevos requisitos para las declaraciones de registro en las operaciones cotidianas de la industria, al igual que los cambios requeridos por las autoridades de control, lleva un tiempo. Entretanto, la Comisión y las administraciones se basan en estimaciones de las capturas notificadas como descartes, obtenidas a partir de datos sobre gestión del esfuerzo y el marco de recopilación de datos.

63. El Reglamento sobre higiene de los productos alimenticios<sup>12</sup> fomenta la elaboración de guías de buenas prácticas de higiene. Estas son o bien guías de la UE evaluadas y aprobadas por el Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos, o bien guías nacionales evaluadas por las autoridades nacionales (véase el apartado 64 con respecto a estas últimas).

Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, la iniciativa de elaborar una guía a escala de la UE debe proceder de las organizaciones que representan a las partes interesadas. La Comisión alienta a estas organizaciones en todo momento al uso de este instrumento para la aplicación de los requisitos de higiene y ofrece gratuitamente su traducción a todas las lenguas. Se han publicado directrices para la elaboración de dichas guías<sup>13</sup> y hasta la fecha la Comisión no ha rechazado nunca la evaluación de los borradores presentados. La Comisión tomó la iniciativa para elaborar determinadas guías por sí misma. Específicamente en lo que se refiere a la reducción del desperdicio de alimentos, el Comité Permanente ha revisado recientemente las directrices de la UE para la donación de alimentos «Cada comida cuenta», cuya aprobación definitiva aún está pendiente.

64. Aunque la responsabilidad del desarrollo y actualización de orientaciones nacionales recae en el nivel nacional, la Comisión es responsable del funcionamiento de un sistema de registro y de su puesta a disposición de los Estados miembros.

En el verano de 2016, se lanzaron un nuevo sistema informático y un nuevo registro. Eso ha servido además para facilitar la búsqueda de determinados temas entre las más de 700 orientaciones nacionales publicadas en el registro<sup>14</sup>.

#### Respuesta conjunta a los apartados 65 y 66:

El tamaño de un lote debe estar definido por el operador de la empresa alimentaria. Este tamaño depende del sistema de producción del operador, por ejemplo de la cantidad de comida producida en la que puede encontrarse el riesgo, y de la posibilidad de limpieza y desinfección entre diferentes lotes de producción, del tamaño de las plantas receptoras (y de la frecuencia con que se vacían), las posibilidades de una trazabilidad interna, etc. Solo puede justificarse que se recupere un lote más pequeño de alimentos si puede demostrarse que la producción de ese lote fue independiente de la de otros y no fue posible una contaminación cruzada. Por otra parte, tendría que examinarse más detalladamente si un menor tamaño de los lotes podría efectivamente ser útil para una estrategia destinada a reducir el desperdicio de alimentos durante el proceso productivo.

A la luz del elevado nivel general de inocuidad de los alimentos en la UE, las recuperaciones y retiradas solo constituyen una proporción muy limitada de los residuos alimentarios que se generan.

67. La indicación de la fecha es responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias, que definen si un producto requerirá una «fecha de caducidad» o una de «consumo preferente», así como la longitud de su vida útil, teniendo en cuenta consideraciones de seguridad, calidad y comercialización. Algunos alimentos, como la fruta fresca y alimentos no perecederos tales como la

---

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 852/2004.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety\\_fh\\_legis\\_guidelines\\_good\\_practice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf)

<sup>14</sup> Véase: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

sal, el azúcar o el vinagre, están exentos de la obligación de contener una fecha de «consumo preferente» en el etiquetado. La única categoría de alimento para el que la indicación de la fecha es prescriptiva conforme a la normativa de la UE son los huevos de mesa<sup>15</sup>.

68. La Comisión está examinando activamente maneras de mejorar el uso y la comprensión de la indicación de la fecha por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, así como por parte de las autoridades de control<sup>16</sup> (véase la respuesta al apartado 32 en lo que respecta a los estudios en curso puestos en marcha por la Comisión).

70. La Comisión reconoce que varias disposiciones relevantes para la donación de alimentos (por ejemplo, respecto de la higiene de los alimentos o la información alimentaria a los consumidores) están siendo interpretadas de maneras dispares dentro de la UE. Como consecuencia de ello, la donación de alimentos no se está utilizando en todo su potencial. Como se indica en la Comunicación sobre la economía circular<sup>17</sup>, la Comisión tomará medidas para facilitar la interpretación común de las disposiciones jurídicas de la UE pertinentes para la donación de alimentos. Esto incluye el compromiso de desarrollar directrices sobre la donación de alimentos en la UE dirigidas a donantes y bancos de alimentos, que expliquen cómo cumplir la legislación pertinente de la UE con el actual marco normativo (por ejemplo, respecto de la inocuidad de los alimentos, higiene de los alimentos, trazabilidad, responsabilidad, etc.).

71. La donación de alimentos es un tipo de medida para prevenir el desperdicio. Esto se ha reflejado también en las directrices de la DG Medio Ambiente sobre la prevención del desperdicio de alimentos<sup>18</sup>. Los alimentos pueden ponerse a disposición de los usuarios finales a través de canales de distribución comercial o bien a través de organizaciones de redistribución (es decir, bancos de alimentos u organizaciones benéficas). La donación de alimentos es por lo tanto parte de la cadena de suministro alimentario, y puede también contribuir a evitar el desperdicio de alimentos.

El seguimiento de la redistribución de alimentos como parte de la prevención del desperdicio se debatirá más detalladamente en la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

72. La normativa de la UE contiene una serie de referencias a actividades que están o bien exentas o bien sujetas a requisitos menos exigentes. Sin embargo, la interpretación de dichas disposiciones en toda la extensión de la UE, por ejemplo en los ámbitos de la higiene y el etiquetado de los alimentos, es dispar. Por tanto, la Comisión profundizará, mediante la elaboración de orientaciones a escala de la UE que faciliten la donación de alimentos, en el aclaramiento de las obligaciones que han de cumplir los explotadores de empresas alimentarias y los bancos de alimentos u organizaciones benéficas al manipular los alimentos donados (véase la respuesta de la Comisión a los apartados III, inciso iii, y 32).

La donación de alimentos es una cuestión compleja, que implica a múltiples y diversos agentes, con prácticas en evolución a lo largo del tiempo en función de las necesidades de los donantes (agricultores, fabricantes de productos alimenticios, minoristas, etc.) y de los receptores (bancos de alimentos, organizaciones benéficas y usuarios finales). Para facilitar estas prácticas, las directrices

---

<sup>15</sup> La fecha de «consumo preferente» es aplicable a los huevos que se comercialicen como frescos o de clase «A» (huevos de mesa) y se establece en el Reglamento (CE) n.º 589/2005, artículo 2, sobre las normas de comercialización de los huevos. Además se establece una «fecha máxima de venta» de 21 días en el Reglamento (CE) n.º 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (punto 3 del capítulo 1 de la sección X del anexo III).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm)

<sup>17</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

de la UE han de tener en cuenta todos esos aspectos y garantizar que se aplican prácticas seguras y que puedan ser controladas por las autoridades reguladoras (véanse también las respuestas de la Comisión al apartado 32 y al recuadro 4).

73. La aplicación de las normas sobre el IVA a la donación de alimentos es una de las cuestiones que la Comisión debe abordar en la elaboración de directrices de la UE para facilitar la donación de alimentos (véanse los apartados III, inciso iii, y 32).

#### **Recuadro 11 - Aplicación del IVA a la donación de alimentos**

La Comisión tiene en cuenta que el valor sobre el cual se calcula el IVA puede ser bajo o próximo a cero si la donación se realiza cerca de la fecha de «consumo preferente» o si los productos no son aptos para la venta. Cuando el alimento no tiene en sí mismo ningún valor, puede incluso ser igual a cero.

74. La nueva PPC no prevé donaciones de la retirada de pesca, pero los Estados miembros podrán, sin embargo, fomentar y apoyar el desarrollo de estructuras que permitan la donación del pescado que no pueda comercializarse para el consumo humano directo.

La donación también puede facilitarse mediante la ayuda al almacenamiento respaldada por el FEMP. Este mecanismo tiene por objeto compensar los gastos causados por la estabilización y el almacenamiento de los productos que no puedan venderse por encima de un determinado precio. Tras el período de almacenamiento, las organizaciones de productores pesqueros (OP) podrán, a la hora de reintroducir los productos para el consumo humano directo, recolocarlos en el mercado gratuitamente. El mecanismo finaliza a partir de 2019, pero las OP pueden organizar un mecanismo similar con sus fondos propios.

76. Los procedimientos para facilitar el uso de las excedencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas todavía no se han incluido en el acto de ejecución pertinente y las conversaciones con los Estados miembros están en curso. Debe señalarse asimismo que no hubo excedencias de intervención en 2014. Se iniciaron compras de intervención de leche desnatada en polvo (LDP) en 2015 y continuaron en 2016, en respuesta a la caída de los precios en el sector de la leche. Los mercados de productos lácteos no se han recuperado todavía, y por tanto, de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra a), del Reglamento de la OCM única, las condiciones del mercado no permitirían aún la liberación de existencias de intervención. En esta fase no existen otros productos en intervención que la leche desnatada en polvo.

78. La principal preocupación de la Comisión durante la programación de recursos del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) ha sido velar por que los programas del FEAD estén en consonancia con los objetivos del FEAD antes mencionados. Los Estados miembros han tenido la posibilidad de elegir entre las diferentes opciones propuestas por el Reglamento FEAD y adaptar la ayuda teniendo en cuenta las necesidades de las personas más necesitadas.

#### Respuesta conjunta al primer y al segundo guión:

El artículo 9 del Reglamento FEAD establece un procedimiento para modificar los programas operativos. Teniendo en cuenta la fecha límite para que los gastos sean subvencionables en el marco del FEAD (31 de diciembre de 2023), los textos actuales de los programas no excluyen la posibilidad de ser modificados en el futuro.

No obstante, aunque la posibilidad de facilitar la donación de alimentos en el programa no esté incluida de manera explícita, esto no significa que no exista la donación de alimentos en el Estado miembro. Por ejemplo, en Finlandia el programa operativo se centra en alimentos adquiridos, pero

en su práctica sobre el terreno las organizaciones asociadas también distribuyen alimentos donados, que son por lo general alimentos frescos.

79. La calidad de los datos es responsabilidad de los Estados miembros.

La Comisión lleva a cabo actividades de auditoría periódicas para garantizar la correcta aplicación de esta política y recuperar los fondos gastados indebidamente. La Comisión también realiza controles de calidad de los informes anuales para evitar incoherencias. Solo se efectúan pagos por las operaciones que han sido ejecutadas y controladas.

Asimismo, la Comisión apunta que las organizaciones de productores pueden ofrecer productos para su distribución gratuita sin solicitar la ayuda de la UE.

80. Es preciso establecer cláusulas de salvaguardia para garantizar que las medidas de prevención y gestión de crisis alcancen su objetivo y que los fondos de la UE se gasten de forma adecuada.

La legislación recoge un nivel de ayuda más elevado para la distribución gratuita que para las retiradas del mercado para otros fines. La prioridad se establece claramente en la provisión de ayuda a través de organizaciones caritativas y otras instituciones autorizadas por los Estados miembros.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

81. La Comisión reconoce plenamente la necesidad de tomar medidas para prevenir el desperdicio de alimentos y optimizar el uso de recursos a lo largo de toda la cadena de valor de los alimentos. En 2015, como parte del Paquete sobre la economía circular, la Comisión volvió a confirmar el compromiso de la UE con el objetivo de reducción del desperdicio de alimentos establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

83. La prevención del desperdicio de alimentos ha sido destacada por el Paquete de medidas sobre la economía circular de 2015 como un ámbito prioritario. Se ha propuesto un plan de acción integrado, incluyendo iniciativas tanto legislativas como no legislativas, para combatir el desperdicio de alimentos en la UE. La nueva Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos reúne a entidades públicas y agentes de la cadena de valor de los alimentos, incluidas organizaciones de consumidores y otras organizaciones no gubernamentales. Apoyará a todos los agentes en la toma de medidas para avanzar hacia las metas de reducción del desperdicio de alimentos fijadas en los Objetivos de desarrollo sostenible y para compartir las mejores prácticas. Se espera que la Plataforma sobre las pérdidas y el desperdicio de los alimentos identifique nuevas iniciativas y oportunidades para abordar la prevención del desperdicio de alimentos a escala de la UE.

84. La Comisión no considera que su ambición haya disminuido con el paso del tiempo. En 2015, la Comisión aprobó el nuevo Paquete sobre la economía circular, que reconoce la prevención del desperdicio de alimentos como un ámbito prioritario y se propone abordarlo mediante un plan de acción multidisciplinar elaborado de forma colegiada por todas las direcciones generales de la Comisión. Se refuerza así la integración de medidas contra el desperdicio de alimentos, no solo en la política de prevención de residuos, sino también en los programas de prevención de residuos puestos en marcha por los Estados miembros. La Comisión se ha esforzado por garantizar que las disposiciones en materia de desperdicio de alimentos sean claras, aplicables y coherentes con el marco normativo de la UE.

La propuesta de la Comisión exige a los Estados miembros que reduzcan el desperdicio de alimentos en cada fase de la cadena de suministro alimentario, que efectúen un seguimiento de los niveles de residuos alimentarios y que vuelvan a informar sobre los progresos realizados en la prevención del desperdicio de alimentos. La ejecución de los programas de vigilancia del desperdicio de alimentos en los Estados miembros de la UE, respaldada por un método de medición

armonizado, aportará la base fáctica necesaria para establecer medidas de prevención de residuos alimentarios eficaces a escala nacional y para fijar objetivos de reducción del desperdicio de alimentos.

### ***Recomendación n.º 1***

La Comisión acepta la recomendación n.º 1 en lo que respecta a su propio papel en el apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros de la UE.

Varias acciones están ya en curso. La participación de organizaciones internacionales (Organización para la Alimentación y la Agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos contribuirá a facilitar la cooperación y la coordinación de los esfuerzos a escala nacional, de la UE y mundial.

La Comisión ya está aplicando iniciativas para luchar contra el desperdicio de alimentos como parte del Plan de acción sobre la economía circular de 2015. La Comisión ya está elaborando un método que sirva para ilustrar qué constituye un residuo alimentario en cada fase de la cadena de valor de los alimentos sobre la base del marco jurídico existente. Este método apoyará una medición coherente de los niveles de desperdicio de alimentos, necesaria para evaluar el impacto de las medidas adoptadas.

86. La Comisión está de acuerdo en que la prevención del desperdicio de alimentos precisa de acciones a lo largo de toda la cadena de valor de los alimentos y de una cooperación intersectorial reforzada. La prevención del desperdicio de alimentos y la optimización del uso de los recursos pueden contribuir a unos modelos innovadores de producción, comercialización, distribución y consumo de alimentos.

La Comisión ha tratado de apoyar los esfuerzos de las partes interesadas en el marco de lo propuesto por el Plan de acción sobre la economía circular. En particular, la nueva Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos tiene como objetivo apoyar a todos los agentes en la definición de las medidas necesarias para evitar el desperdicio de alimentos; compartir mejores prácticas; y evaluar los avances realizados a lo largo del tiempo.

La lucha contra el desperdicio de alimentos no figura entre los objetivos de la PAC, tal y como se definen en el artículo 39 del TFUE. La PAC actual ofrece una amplia gama de medidas de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos en la producción primaria y la transformación. En las etapas de la cadena alimentaria más allá de ese nivel, la PAC carece de base jurídica para actuar.

### ***Recomendación n.º 2***

a) La Comisión no acepta la recomendación n.º 2, letra a), pero sin embargo tomará en consideración las pérdidas y el desperdicio de alimentos en sus trabajos de preparación de la próxima PAC, teniendo en cuenta que:

- la producción primaria agrícola solamente genera un nivel limitado de pérdidas de alimentos, cuestión que es totalmente diferente del desperdicio de alimentos (tal como se recoge en la Directiva marco sobre residuos). El desperdicio de alimentos se concentra principalmente en el resto de la cadena de suministro alimentario, que comprende la transformación, la venta al por menor y el consumo;
- la política de desarrollo rural ya ofrece una serie de medidas que pueden utilizarse para la prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos;
- las inversiones previstas en los Programas de desarrollo rural ya apoyan la prevención del desperdicio de alimentos en el sector de la transformación (por ejemplo mediante cooperativas

para mejorar las capacidades de almacenamiento) y los esfuerzos que se han de realizar en el futuro deben ser proporcionales a la importancia del problema, que es limitada.

b) La Comisión acepta la recomendación n.º 2, letra b).

La Comisión acepta la recomendación del Tribunal de que, en lo que respecta a la política pesquera común, es necesaria una vigilancia más estrecha de la obligación de desembarque. Si bien la lucha contra el desperdicio de alimentos no es en sí misma un objetivo de la política pesquera común, sino que lo es velar por que la pesca y la acuicultura sean ecológica, económica y socialmente sostenibles, la Comisión está de acuerdo en que la lucha contra el desperdicio de alimentos puede verse facilitada por medio de la aplicación de los instrumentos ya existentes a escala nacional, regional y local.

c) La Comisión acepta la recomendación n.º 2, letra c). En relación con la higiene de los alimentos, en 2016 se ha completado la mejora de un acceso en línea a las guías de higiene alimentaria, lo cual ha facilitado aún más el intercambio de buenas prácticas. Por lo que se refiere a la trazabilidad, la Comisión ya está llevando a cabo la auditoría de los sistemas de control de los Estados miembros sobre la aplicación de exigencias como parte del marco jurídico en materia de inocuidad de los alimentos. Con respecto a la indicación de la fecha, tal como se indica en el Plan de acción sobre la economía circular, la Comisión está estudiando diferentes opciones para una utilización y una comprensión más eficaces por parte de todos los agentes interesados de la indicación de la fecha en los alimentos. Como método de información de cara a acometer dicho trabajo, la Comisión ha lanzado un nuevo estudio con los resultados esperados en 2017 (véase la sección sobre la «indicación de la fecha» en el apartado 32).

87. Como se indica en la Comunicación sobre la economía circular<sup>19</sup>, la Comisión tomará medidas para aclarar la legislación de la UE a fin de facilitar la donación de alimentos. Esto incluye el compromiso de desarrollar orientaciones sobre la donación de alimentos en la UE dirigidas a donantes y bancos de alimentos, que expliquen cómo cumplir la legislación pertinente de la UE con el actual marco normativo (por ejemplo, respecto de la inocuidad de los alimentos, higiene de los alimentos, trazabilidad, responsabilidad, etc.).

### ***Recomendación n.º 3***

a) La Comisión acepta esta recomendación y está ya aplicando la recomendación n.º 3, letra a). Con objeto de promover una comprensión armonizada de las disposiciones legales de la UE pertinentes para esta cuestión, la Comisión elaborará orientaciones a escala de la UE para facilitar la donación de alimentos en cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas. Un primer borrador se incluirá en la Plataforma de la UE sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos en noviembre de 2016 y se espera que las orientaciones definitivas sean aprobadas por la Comisión antes del final de 2017.

b) La Comisión no acepta la recomendación n.º 3, letra b), por la razón de que, en el marco de la reforma de la PPC y de uno de sus pilares (las OCM), la Comisión propuso «distribuir los productos desembarcados sin coste alguno para fines filantrópicos o benéficos». La propuesta fue rechazada por el Consejo y el Parlamento.

c) La Comisión acepta la recomendación n.º 3, letra c). Se podrá disponer de los productos agrícolas comprados según el régimen de intervención pública poniéndolos a disposición del programa de distribución de alimentos a las personas más necesitadas de la Unión, si así lo establece dicho programa.

---

<sup>19</sup> COM (2015) 614 final.

d) La Comisión acepta la recomendación n.º 3, letra d), y está tomando medidas para fomentar la donación de alimentos.

La Comisión ha propuesto varias enmiendas al Reglamento sobre el FEAD como parte de la propuesta de revisión del Reglamento financiero, aprobado el 14 de septiembre de 2016. Una de estas enmiendas, en caso de aprobarse, ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de utilizar opciones de costes simplificados a la hora de financiar donaciones de alimentos. Se trata de una medida destinada a facilitar las donaciones de alimentos en el marco del FEAD.

Si bien la Comisión está comprometida con la simplificación de la aplicación del FEAD, incluyendo lo relativo a la donación de alimentos, esta simplificación va a estar siempre centrada en la consecución de los objetivos del Fondo, que comprenden el refuerzo de la cohesión y la inclusión sociales y el intento de paliar las peores formas de pobreza que se dan en la Unión Europea. La reducción del desperdicio de alimentos no constituye en sí misma un objetivo del FEAD.

Las retiradas del mercado por motivos benéficos son actualmente una forma de donación organizada «gratuita» para los receptores finales. La legislación a la que se hace referencia consagra un nivel de ayuda más elevado para la distribución gratuita (retiradas del mercado por motivos benéficos) que para las retiradas del mercado para otros fines. También se prevé un etiquetado específico para promover la fuente y el recurso a la financiación de la UE. La asignación prioritaria de las retiradas del mercado consiste claramente en que la ayuda se destine a los necesitados a través de organizaciones benéficas y otras instituciones autorizadas por los Estados miembros. Están teniendo lugar otros usos de los productos retirados como alternativas a la distribución gratuita.

<b>Hecho</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	15.7.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	16.9.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	10.11.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	6.12.2016

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 despilfarran o se pierden aproximadamente un tercio de los alimentos, con el enorme coste económico y medioambiental consiguiente. El Tribunal ha examinado la función que desempeña la UE 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.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir la ilustración 4 de la p. 26 y las fotografías del recuadro 6 de la p. 34 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.