

ESTUDIO JURÍDICO Y SOCIOLÓGICO

DE CONSUMO ALIMENTARIO RESPONSABLE



ADICAE

Asociación de Usuarios
de Bancos, Cajas y Seguros

Índice

Presentación.....	3
BLOQUE I.....	7
1. Preámbulo.....	9
2. La legislación alimentaria y el problema de las pérdidas y desperdicios en el contexto internacional	11
3. La información al consumidor y la seguridad alimentaria en el marco jurídico-constitucional español	15
4. La información alimentaria al consumidor en el marco jurídico comunitario y su desarrollo en el ordenamiento español y otros ordenamientos nacionales de la U.E.	23
5. La gestión de las pérdidas y desperdicios alimentarios.	46
6. Conclusiones y propuestas	88
BLOQUE II.....	99
1. Introducción.....	101
2. Hábitos de consumo de alimentos	102
3. Consumo responsable de alimentos	109
4. Responsabilidad social empresarial.....	112
5. Etiquetado de alimentos.....	113
6. Modelo de alimentación sostenible	117
7. Consumo responsable y etiquetado de alimentos por perfiles.....	119
8. Conclusiones y propuestas	129
ANEXO I	133
ANEXO II	139

EDITA:

ADICAE, Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros
Servicios Centrales
C/ Gavín, 12, local. 50001 Zaragoza
Tel. 976 39 00 60
e-mail: aicar.adicae@adicae.net
www.adicae.net

CON EL APOYO DE:

AGENCIA ESPAÑOLA DE CONSUMO,
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

ESTUDIOS:

Juan Carlos Cutiño Riaño, Azucena Gracia Royo y equipo
técnico de ADICAE

DEPOSITO LEGAL:

Z 1688-2015

PRESENTACIÓN

Los consumidores tienen una gran influencia sobre las decisiones que se toman en la economía, ya que cada compra supone una elección que influye en todo el sistema. Esta capacidad de decisión y de cambio es especialmente importante cuando hablamos de productos alimentarios, y de ello da cuenta que en España durante el 2014 gastamos 98.052 millones de euros en alimentación, según el Informe del Consumo de Alimentación en España 2014 del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La producción y distribución de alimentos es uno de los sectores en los que los consumidores pueden influir más para promover un cambio hacia un modelo más transparente y sostenible.

La maraña del mercado alimentario global

El mercado de la alimentación se ha convertido en una maraña donde se produce un derroche de recursos que repercute negativamente en la sostenibilidad del sistema; no solo por la globalización de la economía, donde un producto perecedero puede viajar miles de kilómetros durante semanas para llegar a nuestros hogares, después de pasar por una larga cadena, sino también porque la producción y distribución de la alimentación se ha hermanado en las últimas décadas con el mercado financiero global y esto está produciendo que crezca la inseguridad alimentaria cuando en el mundo se produce una mayor cantidad de alimentos.

Y es que los llamados derivados financieros, que se crearon para facilitar una fijación del precio y un suministro estable que beneficiase a grandes productores y compradores, han hecho que los precios futuros de las materias primas queden en manos de grandes inversores que no han desaprovechado la ocasión de obtener beneficios ante una demanda de alimentos en aumento y la poca regulación a nivel mundial.

Hay otros muchos factores que complican la comprensión de los consumidores del mercado alimentario mundial: los conflictos bélicos en grandes regiones productoras, los cambios de consumo en países emergentes, el agotamiento de los grandes caladeros internacionales, las pérdidas y desperdicios, la venta por debajo del coste de producción (dumping), la escasa participación de las asociaciones de consumidores en los foros internacionales sobre alimentación sostenible, etc.

La necesidad de contribuir en la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos

En el mundo se pierden o desperdician 1.300 millones de toneladas al año, según la FAO, lo que significa un tercio de la producción. En Europa estas pérdidas y desperdicios alcanzan aproximadamente 89 millones de toneladas al año. Y España es el sexto país de la UE donde más comida se desperdicia con 7,7 millones de toneladas.

Las pérdidas y desperdicios se producen a lo largo de toda la cadena de producción de los alimentos y una parte muy importante también en los hogares de los consumidores, a los que les faltan información y herramientas para poder evitarlo. En los hogares se produce, según el MAGRAMA, el 42% del total del desperdicio de la cadena.

El desperdicio es, tal y como lo define el Parlamento Europeo, el conjunto de productos alimenticios descartados de la cadena agroalimentaria por razones económicas, estéticas o por la proximidad de la fecha de caducidad, pero que siguen siendo perfectamente comestibles y adecuados para el consumo humano y que, a falta de posibles usos alternativos, terminan eliminados como residuos.

Y las pérdidas son, según la FAO, la disminución en la cadena trófica de la masa alimentaria comestible durante las etapas de producción, poscosecha, elaboración y distribución.

Con estas definiciones ya resulta fácil entender que **los consumidores por sí mismos no conseguirán reducir de forma importante las pérdidas y desperdicios** pero pueden ejercer el papel de motor del cambio decidiéndose por productos producidos, elaborados y distribuidos de forma más eficiente.

La reducción de pérdidas y desperdicios influirá directamente sobre la reducción del precio de los alimentos y de la presión sobre distintos recursos naturales (agua, tierra, energía, etc.), mejorará la seguridad alimentaria y reducirá los residuos y el coste y consecuencias de su tratamiento.

Los consumidores exigimos más y mejor información

Ante esta realidad, los consumidores españoles que traten de actuar de forma responsable con sus decisiones se encuentran **barreras de información** causadas por la dificultad para conocer en qué condiciones y bajo qué premisas han llegado los alimentos a sus hogares y cuáles son las repercusiones de sus decisiones de compra.

Pero no todo es negativo, son cada vez más importantes las **iniciativas para elevar el nivel de conocimiento** que el consumidor puede obtener sobre los productos que consume y así tomar decisiones conscientes. Desde iniciativas legislativas para regular el sector y mejorar la información alimentaria hasta iniciativas ciudadanas para crear mercados alternativos más transparentes y sostenibles.

A esto se suma el papel que los consumidores desempeñan como agentes activos que reivindican sus derechos en consumo, y que a través de su movilización y acción organizada a través de asociaciones como ADICAE logran que se produzcan avances legislativos y administrativos.

El papel de los consumidores ante la alimentación sostenible

Esta publicación de ADICAE incluye dos estudios que analizan en profundidad estos dos problemas desde dos prismas. Por un lado, hemos estudiado a los propios consumidores y sus hábitos y actitudes ante el mercado de la alimentación, y por otro hemos analizado la legislación y propuestas legislativas que tratan de regular estos dos aspectos concretos del mercado de alimentos: la reducción de desperdicios y la mejora de información al consumidor.

El objetivo es contar con ambos puntos de vista para evaluar que impacto está teniendo y tendrán las medidas que se tomen para tratar de desenmarañar el mercado de alimentos en nuestro país y también a nivel global. De esta manera será posible fijar un marco de actuación para que los consumidores puedan exigir cambios tendentes a lograr un mercado alimentario más justo y sostenible.

BLOQUE I

Estudio jurídico sobre el desperdicio
alimentario y los derecho de información
y seguridad de los consumidores en este
ámbito

1. Preámbulo: hacia un consumidor crítico para un mercado alimentario sostenible

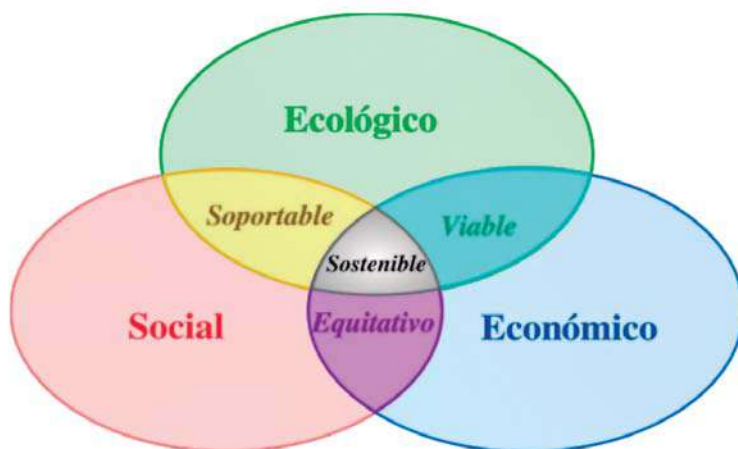
En España, el diseño jurídico-político de la protección de los ciudadanos en su condición de consumidores y usuarios se encuentra íntimamente vinculado en sus orígenes a la **seguridad alimentaria**, así como a la defensa de los mismos ante posibles abusos y fraudes en este ámbito susceptibles de afectar la salud de los mismos.

La razón es histórica y en absoluto baladí, ya que la realidad hizo que el detonante fundamental para activar la maquinaria legislativa fuera la crisis de la colza, atribuida a un fraude alimentario sin precedentes modernos, que puso de manifiesto el riesgo intrínseco en los abusos vinculados a estos abastecimientos esenciales.

Se tejió, de este modo, un entramado normativo que, teniendo su punto de partida en la **Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984**, evolucionó posteriormente de manera forzada por la necesaria adecuación a las exigencias propias del Mercado Único Europeo, sustentadas en dos pilares fundamentales íntimamente vinculados entre sí: la información al consumidor y su seguridad frente a cualquier riesgo derivado de la calidad, composición o condiciones de conservación de los alimentos.

Se puso el énfasis en uno solo de los cuatro pilares sobre los que se sustenta el concepto de “seguridad alimentaria” según la FAO: la calidad, la información y la protección de la salud de los consumidores en la adquisición e ingesta de productos alimenticios, obviando los referidos a la disponibilidad del alimento, la accesibilidad física y económica al mismo y la estabilidad en tales parámetros. Fruto de esta singular y prioritaria preocupación ha sido la permanente evolución del marco normativo, culminado a día de hoy en el Reglamento (UE) N o 1169/2011 que debe marcar la futura evolución de los ordenamientos de los estados miembros de la Unión Europea como norma de aplicación directa que es.

Sin embargo, la profunda crisis socioeconómica de los últimos años, ha hecho que haya resurgido con fuerza la necesidad de afrontar el problema **del despilfarro en la producción, gestión y administración de la producción alimentaria**.



Es necesario **examinar de forma conjunta los nuevos planteamientos normativos propiciados por ese nuevo escenario socioeconómico**, en el que el enfoque informativo tiende a atender un uso más eficiente de los recursos alimentarios y en el que se abren paso las iniciativas para facilitar la compra racional y eficiente así como la recirculación segura de los excedentes/desperdicios de forma que permitan atender las situaciones de ausencia de recursos que impidan el acceso a una alimentación suficiente y completa.

Los consumidores necesitan de un análisis jurídico-fáctico que permita conocer y valorar las soluciones legislativas adoptadas. El conocimiento del marco en el que se mueven las relaciones de consumo en el sector de la alimentación va a permitir elaborar iniciativas legislativas y administrativas tendentes a conseguir un mercado más sostenible y un consumidor más crítico, racional y solidario, planteamientos que promueve ADIACE.

Obviamente, el desarrollo normativo, las medidas legislativas o reglamentarias, no lo son todo. Si la norma no se adecua a la realidad socioeconómica será inevitable que vea comprometida su aplicación y el éxito de sus expectativas, del mismo modo que si resulta mezquina en sus planteamientos corre el riesgo de verse desbordada por la evolución de los acontecimientos. Por eso mismo, este primer estudio se complementa con el análisis posterior de la percepción que tienen los consumidores sobre estos problemas.

2. La legislación alimentaria y el problema de las pérdidas y desperdicios en el contexto internacional

A modo de prólogo, debemos señalar que en el presente informe vamos a estudiar y considerar, desde una perspectiva crítica, la forma en que se ha abordado -en el orden jurídico nacional, comunitario e internacional- la solución de un problema alimentario y ambiental de primera magnitud como es el despilfarro de recursos alimentarios, y, de manera conexa, el papel de la información del consumidor como derecho y herramienta que puede resultar eficaz en la forma de afrontar ese problema.

La cuestión no es accesorio, ya que **el Derecho, con sus connotaciones prescriptivas y coercitivas se erige en la disciplina capaz de dotar de seguridad jurídica aquellos ámbitos de la vida social, económica y política que así lo demandan, lo que –sin duda- convierte a la norma jurídica en el instrumento más contundente (aunque no siempre el más eficiente) para obtener un fin o definir un contexto regulado en el que se garanticen derechos y obligaciones.**

La herramienta legislativa como instrumento para garantizar el bienestar de las personas puede tener uno de sus retos más complejos en el ámbito alimentario, en la doble perspectiva esencial que ya hemos propuesto anteriormente: garantizar el abastecimiento y la accesibilidad al alimento y asegurar su calidad, salubridad, así como la información al consumidor.

La FAO y su directrices para la inspección de los alimentos

La FAO define entre sus objetivos principales **la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**

En esta línea se impulsó la que fue la iniciativa más ambiciosa en ese terreno, como fue la edición original del documento **Directrices para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de los alimentos**, editado en colaboración con la Organización Mundial de la Salud en 1976. Dicho documento, en su versión primigenia, constituyó un

importante referente que comprendía una propuesta-modelo de legislación para la seguridad alimentaria que resultó posteriormente importado en muchos países.

La FAO ha optado por establecer lo que viene a presentarse como un conjunto de principios orientadores, prescriptores del que debería asumirse como marco de referencia para la elaboración de la normativa alimentaria, cuya elasticidad como compendio de argumentos informadores debe facilitar su aplicación a sistemas y marcos jurídicos desarrollados bajo diferentes culturas legislativas.

En cualquier caso, no estamos hablando solo de una **legítima aspiración a la justicia social y a la protección del consumidor** —especialmente el más desfavorecido o excluido— como objetivo altruista. Las transferencias de productos alimentarios mediante su importación y exportación, aún más estimuladas en espacios de libre comercio, obligan a los gobiernos a mantener y aplicar normas alimentarias adecuadas, actualizadas conforme a los parámetros internacionalmente aceptados, cuando no conforme a las premisas particularmente establecidas en entornos estructurados y reglados como el de la Unión Europea. Esto supone que estas orientaciones sean mucho más que un desiderátum y puedan llegar a imponerse como un mínimo común necesario a la hora de proyectar la producción alimentaria propia al mercado exterior u optar a la integración en un mercado común regional.

Estos principios orientadores propuestos por la FAO no son ajenos a la vigente dialéctica en la que, se pretenden obtener sin concretar en detalle los modos de hacerlo. Es decir, una **legislación de resultados frente a otra de método o de procesos que no solo establece dicho resultados sino los pasos estrictos para alcanzarlos**, de forma mucho más intervencionista y reglamentista sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria.

La cuestión no es baladí y tiene mucho que ver con la madurez del tejido productivo y comercial, ya que, aunque esas normas horizontales de resultado pueden ser viables y eficaces para alcanzar los objetivos de inocuidad de los alimentos, no es menos cierto que **demandan una cadena alimentaria fuertemente supervisada y con un alto grado de autorregulación y responsabilidad empresarial, sustentada además en sistemas de información transparentes y efectivos programas y estrategias de gestión de riesgos**.

La FAO, en sus recomendaciones para el desarrollo de la normativa alimentaria se beneficia, además, del bagaje adquirido en la aplicación de un **Codex Alimentario** plenamente consolidado y aceptado internacionalmente como herramienta de referencia científica, además de contar con el

valioso retorno de la experiencia adquirida en otros países en relación con la seguridad y calidad de los alimentos, elementos presentes en sus orientaciones

La norma sobre legislación alimentaria y el problema del desperdicio

¿cómo aborda la FAO una cuestión tan relevante para la accesibilidad a los alimentos como es la de la gestión de las pérdidas o desperdicios?, ¿ha ido más allá a la hora de extender su apuesta por las herramientas jurídicas a esta legítima aspiración de evitar que nadie pase hambre mientras se despilfarran alimentos?

El organismo internacional ya ha dejado clara su preocupación al respecto, señalando el sistema **en su conjunto desperdicia un tercio de la producción mundial de alimentos** –con especial mención para los EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda-, lo que equivale a unos mil trescientos millones de toneladas de productos, de los que ochenta y nueve millones se generan en Europa, siendo España el campeón en términos absolutos con casi ocho millones de toneladas de pérdidas y desperdicios. Lo más curioso es que más del 40% de ese desperdicio se genera en los propios hogares, generado por la deficiente información que reciben los consumidores, correspondiendo el resto a los anteriores eslabones de la cadena. Por tipo de productos, desechamos casi la mitad de las frutas y verduras producidas (50%), por delante del pescado (35%), los cereales (30%) o la carne (un 20%).

Estas cifras dejan de ser meros datos estadísticos si tenemos en cuenta que con **el 25% de estos alimentos se podría erradicar el hambre en el mundo**, cubriendo las necesidades de los casi novecientos millones de personas que pasan hambre. Si además tenemos en cuenta el impacto ambiental ligado a la sobreexplotación innecesaria de los recursos y la sobreproducción y su incidencia en problemas como el cambio climático.

Con estos datos, que no dejaremos de recordar, **cabría preguntarse si la clave para abordar el problema se encuentra en la mera información/concienciación/sensibilización del consumidor, o si las herramientas legislativas o reglamentarias podrían contribuir a su minimización**, por su incidencia imperativa en el resto del sistema y por su capacidad para generar sinergias que lleguen hasta los hogares. Por supuesto, análoga pregunta cabría hacerse respecto del resto de agentes y operadores de la cadena alimentaria,

Definiciones de la FAO

Pérdidas: Disminución en la cadena trófica de la masa alimentaria comestible durante las etapas de producción, poscosecha, elaboración y distribución, por lo que —de entrada— poca responsabilidad puede achacarse al consumidor final ya que responde a contingencias propias de la cadena de producción y distribución.

Desperdicio: Conjunto de productos alimenticios descartados de la cadena agroalimentaria por razones económicas, estéticas o por la proximidad de su caducidad, pero que siguen siendo perfectamente comestibles y adecuados para el consumo humano y que, a falta de posibles usos alternativos, terminan eliminados como residuos. En este caso juegan factores como el desprecio estético, por razones de apariencia, o la caducidad por exceso de producción o compra, factores propios de países ricos.

Probablemente, el equilibrio entre ambas opciones, sin despreciar las bondades que puede aportar cada una y sin maximizar unos planteamientos que pudieran terminar siendo contraproducentes en materia de costes ambientales y de producción, sea la respuesta.



Sinopsis

- ✎ Como objetivo socio-político, la Seguridad Alimentaria abarca desde la garantía de acceso al alimento hasta la determinación de las calidades consideradas aptas para el consumo, estando condicionadas las preocupaciones prioritarias por la realidad de cada Estado.
- ✎ La producción normativa, su capacidad reguladora y coercitiva en aras de la seguridad jurídica de los operadores, debe concebirse como la herramienta más efectiva par la consecución de los objetivos que, en materia de Seguridad Alimentaria, establece cada Estado.
- ✎ Las tendencias legislativas basculan entre la norma imperativa de preceptivo y detallado cumplimiento hasta las normas de mínimos, de carácter orientador o de resultado, que dejan amplio margen a la autorregulación empresarial de los operadores de la cadena alimentaria.

3. La información al consumidor y la seguridad alimentaria en el marco jurídico-constitucional español

En la introducción a este estudio ya tuvimos ocasión de comentar el peso determinante que tuvo la preocupación por la seguridad alimentaria en el diseño del sistema de protección a los consumidores en el ordenamiento jurídico español, dada la grave proyección del desastre de la colza sobre la conciencia política del momento en que se elaboró y la priorización del objetivo de que tales circunstancias no volvieran a reproducirse.

Sin embargo, aunque es cierto que dicho contexto tuvo una especial importancia, no es menos cierto que nuestra Constitución de 1978, recogiendo los postulados internacionalmente admitidos, ya elevaba al máximo rango la protección de la salud y la seguridad de los consumidores.

El contexto constitucional

En su artículo 51 la norma fundamental establece que **los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios**, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad y la salud de los mismos. En su epígrafe segundo, además, se refiere al derecho a la información, determinando que se promoverá por los poderes públicos la información y la educación de los consumidores y usuarios. A tales efectos y conforme a lo dispuesto en el punto tercero del mismo artículo, se establece que, en el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Como vemos, aplicado al ámbito de la producción alimentaria, esto supone que **los alimentos habrán de ser seguros e inocuos para la salud de los consumidores, deberán aportar una información adecuada y suficiente sobre sus características y naturaleza para facilitar la elección del consumidor y contar con un marco normativo que permita garantizar la aplicación de estos principios en el normal funcionamiento del mercado y el comercio.** Obviamente tal principio rector de la política económica y social debe conjugarse con el derecho a la protección de la salud establecido por el artículo 43 del mismo texto constitucional, que reconoce el derecho a la protección de la salud, obligando a los poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios y fomentando la educación sanitaria y la educación física.

Curiosamente, llama la atención de forma poderosa el hecho de que no exista ninguna mención constitucional al derecho a una alimentación suficiente y adecuada.

En cualquier caso, hay que particularizar que estos derechos no son de aplicación directa exigible por la ciudadanía, sino, como el resto de enunciados del Capítulo III de la Carta Magna, se trata de lo que se llaman “principios rectores de la política social y económica”, rúbrica bajo la que se contemplan desde auténticos derechos sociales considerados en abstracto.

Su eficacia jurídica viene contemplada por el artículo 53 que establece que **“informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”**, de modo que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes sustantivas que los desarrollen.

A tal respecto hay que citar la STC 80/1982, de 20 de diciembre, que “el valor normativo inmediato de los artículos 39 a 52 de la Constitución ha de ser modulado en los términos del artículo 53.3 de la Norma Fundamental”, pero que en ningún caso cabe considerarlos como normas sin contenido, por cuanto obligan a los poderes públicos a tenerlos en cuenta en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes, tal y como establecen las sentencias del Tribunal Constitucional 19/1982, de 5 de mayo y 14/1992, de 10 de febrero, entre otras.

El desarrollo legal marco

Esta que hemos visto es la razón que hizo imprescindible el desarrollo legal contenido en la originaria Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en todo aquello que se refería a la protección de sus derechos, entre ellos los relativos a su salud y seguridad

en el consumo de bienes y servicios y los relacionados con la información debida sobre el mismo.

Estos hechos sirvieron para poner de manifiesto la importancia de contar con unas herramientas normativas y administrativas adecuadas para la prevención de este tipo de situaciones.

Esta primera formulación sentaba las bases que se han mantenido hasta nuestros días.

Así, El artículo 8 del R.D.L. 1/2007 recoge los derechos básicos de los consumidores y usuarios en nuestro ordenamiento, incluyendo en su epígrafe a) la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad, y en el d) la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, contemplando en el artículo 9 que los poderes públicos protegerán prioritariamente estos derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

El derecho a la protección de la salud y la seguridad

Aunque no es el objeto directo de este estudio, si creemos necesario hacer una necesaria recapitulación sobre el modo en que nuestra norma básica en materia de protección de los consumidores, dado que se trata del objetivo prioritario que sustenta todo el entramado definitorio de las **obligaciones informativas hacia el consumidor en nuestro ordenamiento, y hacia el cual se orienta esa información.**

Se regula en el Capítulo III del Título I del Texto Refundido de la LGDCU (artículos 11 a 15), que parte de dejar bien sentado el axioma de que los bienes o servicios puestos en el mercado deben ser seguros. A tal efecto se entienden como productos seguros los que, en condiciones de consumo normales o razonablemente previsibles, no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas, o únicamente los riesgos mínimos compatibles con los considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas.

Nótese el relativismo implícito en la alusión al mayor nivel de seguridad posible en relación con unas condiciones de uso previsible y acordes con la naturaleza del producto o servicio, toda vez que la seguridad de un producto o servicio siempre debe estar en lógica correlación con su naturaleza y destino. En el caso de que su destino sea la alimentación, la relativización o relajación de este requisito solo puede referirse a aquellas cuestiones referidas a sus condiciones y tiempo de conservación.

A tales efectos, el artículo 12 exige que los empresarios pongan en conocimiento previo del consumidor y usuario los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza, características, duración y de las personas a las que van destinados, siempre conforme a las normas reglamentarias que resulten de aplicación.

Por lo tanto, no se pretende una utópica absoluta falta de riesgo, sino generar las condiciones necesarias para un consumo seguro e informado en función de la naturaleza del producto.

El **artículo 13 del Texto Refundido** establece objetivamente que cualquier empresario que intervenga en la puesta a disposición de bienes y servicios a los consumidores y usuarios estará obligado, dentro de los límites de su actividad respectiva, a respetar las siguientes reglas:

La prohibición de tener o almacenar productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos, en los locales o instalaciones de producción, transformación, almacenamiento o transporte de alimentos o bebidas.

El mantenimiento del necesario control de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia el origen, distribución, destino y utilización de los bienes sujetos a obligaciones de trazabilidad.

La prohibición de venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores y usuarios en establecimientos comerciales autorizados para venta al público, y del régimen de autorización de ventas directas a domicilio que vengán siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional.

El cumplimiento de la normativa que establezcan las entidades locales o, en su caso, las comunidades autónomas sobre los casos, modalidades y condiciones en que podrá efectuarse la venta ambulante de bebidas y alimentos.

La prohibición de suministro de bienes que carezcan de las marcas de seguridad obligatoria o de los datos mínimos que permitan identificar al responsable del bien.

La obligación de retirar, suspender o recuperar de los consumidores y usuarios, mediante procedimientos eficaces, cualquier bien o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos

o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas.

La prohibición de importar productos que no cumplan lo establecido en esta norma y disposiciones que la desarrollen.

La prohibición de utilizar ingredientes, materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas.

En desarrollo de tales preceptos, el **artículo 14 del Texto Refundido** confía al desarrollo reglamentario a realizar por la Administración competente las siguientes encomiendas, en la medida que sea preciso para asegurar la salud y seguridad de los consumidores y usuarios:

- a) Los conceptos, definiciones, naturaleza, características y clasificaciones.
- b) Las condiciones y requisitos de las instalaciones y del personal cualificado que deba atenderlas.
- c) Los procedimientos o tratamientos usuales de fabricación, distribución y comercialización, permitidos, prohibidos o sujetos a autorización previa.
- d) Las reglas específicas sobre etiquetado, presentación y publicidad.
- e) Los requisitos esenciales de seguridad, incluidos los relativos a composición y calidad.
- f) Los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección.
- g) Las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones.
- h) El régimen de autorización, registro y revisión.

Además prevé que, para asegurar la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, las Administraciones públicas competentes puedan establecer reglamentariamente otras medidas proporcionadas en cualquiera de las fases de producción y comercialización de bienes y servicios, en particular en lo relativo a su control, vigilancia e inspección.

Como vemos, en materia de seguridad y protección de la salud no se escatiman las habilitaciones legales para la intervención administrativa.

Pero se va aún más allá, de modo que el **artículo 15 del Texto Refundido** prevé que, ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, las Administraciones públicas competentes puedan adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición del riesgo, incluida la intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas, repercutiendo todos los gastos generados a quien -con su conducta- los hubiera originado, con independencia de las sanciones que, en su caso, pudieran imponerse. Además, las Administraciones públicas, atendiendo a la naturaleza y gravedad de los riesgos detectados, podrán informar a los consumidores y usuarios afectados por los medios más apropiados en cada caso sobre los riesgos o irregularidades existentes, el bien o servicio afectado y, en su caso, las medidas adoptadas, así como de las precauciones procedentes, tanto para protegerse del riesgo, como para conseguir su colaboración en la eliminación de sus causas. Esto es muy importante, por cuanto antepone la información y transparencia hacia el consumidor a cualquier deber de confidencialidad sobre aspectos que pudieran afectar a la fama o posición en el mercado de un bien o servicio si está en juego la seguridad o la salud de los consumidores y usuarios, priorizando ésta última a los efectos de liberar esa información necesaria para su preceptiva y prioritaria protección.

Estas capacidades se ven aún más reforzadas en los casos de situaciones de extrema gravedad que determinen una agresión indiscriminada a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en más de una comunidad autónoma, en los que –excepcionalmente- el Gobierno podrá constituir durante el tiempo imprescindible para hacer cesar la situación, un órgano en el que se integran y participaran activamente las comunidades autónomas afectadas, que asumirá, las facultades administrativas que se le encomienden para garantizar la salud y seguridad de las personas, sus intereses económicos y sociales, la reparación de los daños sufridos, la exigencia de responsabilidades y la publicación de los resultados (artículo 16 del Texto Refundido).

Como vemos, en materia de seguridad y en el campo concreto de la producción alimentaria, **nuestro legislador soslaya su concepción más arraigada en el ámbito internacional, referida a la seguridad alimentaria como la certeza del acceso a una alimentación suficiente y adecuada para centrarse en los aspectos cualitativos.**

El derecho a la información en consumo

El artículo 17 del Texto Refundido de la LGDCU aglutina las previsiones legales relativas a la información, formación y educación de los consumidores y usuarios bajo un mismo epígrafe. Así, en su epígrafe primero, dicho artículo establece que **serán los poderes públicos, en el ámbito de sus**

respectivas competencias, quienes fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios y asegurarán que estos dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos. Pero también atribuye a los poderes públicos la obligación de que los operadores del mercado presten al consumidor la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición. Esto supone que los sujetos responsables de la producción, comercialización, distribución y venta de bienes o prestación de servicios están obligados a ofrecer una información veraz, suficiente y comprensible sobre las características de los mismos y todo aquello que afecte a su uso y consumo.

En correlación con lo anterior deben concretarse las obligaciones de etiquetado y presentación de los productos, cuestiones que deben vincularse con las obligaciones informativas que igualmente se recogen en el desarrollo normativo del derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.

Así, el artículo 18 del Texto Refundido prevé que el etiquetado y presentación de los bienes y servicios y las modalidades de realizarlo deberán ser de tal naturaleza que no induzca a error al consumidor y usuario, especialmente sobre las características del bien o servicio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención. Añade que no se podrán atribuir al bien o servicio efectos o propiedades que no posea ni sugerir que el bien o servicio posee características particulares, cuando todos los bienes o servicios similares posean estas mismas características, algo que ha sido frecuente en la información incorporada a productos alimentarios.

Para ello, el Texto Refundido de la LGDCU ya establece un marco teórico, sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente, en virtud del cual todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberían aportar –aunque la experiencia no invita a confiarse, ni mucho ni poco, al respecto–, de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente, al menos en castellano, sobre sus características esenciales, en particular sobre las siguientes:

- a) Nombre y dirección completa del productor.
- b) Naturaleza, composición y finalidad.
- c) Calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial, si la tienen.

d) Fecha de producción o suministro y lote, cuando sea exigible reglamentariamente, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad.

e) Instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles.

Bajo este contexto básico, el ordenamiento español ha generado toda su producción reglamentaria, lógicamente sometida a las directrices de la Comunidad Económica Europea, primero, Unión Europea después, cuyas recomendaciones, directivas y reglamentos han condicionado y dirigido, sin duda, el desarrollo de esos derechos.

4. La información alimentaria al



Sinopsis

- ✎ La protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios y su información, en especial en los productos de consumo común y generalizado, constituyen principios orientadores básicos del Ordenamiento Jurídico-Constitucional, desarrollado en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- ✎ Ese carácter justifica que la normativa de desarrollo posterior se oriente a esos fines, pero además obliga a que no se pueda separar ni entrar en colisión con dichos derechos.
- ✎ En base a ese valor que se les reconoce se ha desarrollado un entramado de obligaciones para garantizar que los productos, no solo sean seguros, sino que aporten al consumidor toda la información necesaria para salvaguardar, tanto su salud como su derecho a la protección de sus intereses económicos.

consumidor en el marco jurídico comunitario, y su desarrollo en el ordenamiento español y otros ordenamientos nacionales de la UE.

Seguridad alimentaria de la granja a la mesa

La seguridad alimentaria, como no podría ser de otro modo, constituye una prioridad insoslayable en el marco de libre comercio y circulación de productos, determinado por la actual Unión Europea.

Por poner en situación el tema aludiremos al concepto genérico de “**seguridad alimentaria**” tal y como hoy se concibe en el seno de la Unión, que ha esbozado el concepto de “seguridad alimentaria de la granja a la mesa” para justificar la necesidad de un marco normativo que contemple de forma integral un proceso indudablemente frágil y vulnerable en el que la actuación inadecuada o negligente en cualquiera de sus eslabones puede dar lugar a efectos catastróficos, no solo sobre la salud de las personas sino sobre la propia credibilidad y equilibrio macroeconómico del sistema.

Y es que, del mismo modo que España vivió el síndrome tóxico de la colza, que marcó el devenir legislativo posterior, Europa ha padecido importantes crisis alimentarias que han marcado su agenda legislativa, aunque quizás el aldabonazo más grave por lo llamativo de su impacto mediático y las consecuencias del problema fue la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina, el llamado mal de las “vacas locas”, detectado en 1996 y cuyos

efectos se han extendido en el tiempo, con brotes epidémicos en 2001 en Gran Bretaña, cuyas consecuencias se han seguido padeciendo con bastante posterioridad por la peculiar evolución de la enfermedad. Este problema condicionó el devenir posterior de todo el sistema, propiciando una producción normativa ad hoc en relación a la trazabilidad e información incorporada a la carne de vacuno y sus derivados.

Sin embargo, no ha sido la única situación de alarma que ha trascendido por las funestas consecuencias hacia sus afectados. Podemos señalar otros casos muy significados, que tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública, poniendo de manifiesto las debilidades de un sistema que con frecuencia tiene que actuar de forma reactiva cuando las prevenciones se revelan insuficientes para evitar el problema. Así, por orden cronológico, debemos aludir a la contaminación por dioxinas de la producción aviar belga en 1999, la presencia de fungicidas en palés y latas de Coca Cola en Los Países bajos en el mismo año, la irrupción de la gripe aviar en Gran Bretaña –extendida posteriormente por media UE- en 2005, la nueva aparición de contaminación por dioxinas en explotaciones porcinas irlandesas en 2008 y –dos años más tarde- en Alemania, y la muy conocida –por haber afectado directa e injustificadamente intereses españoles- crisis de la contaminación por e-coli de 2011, que se pretendió atribuir al pepino almeriense cuando tuvo su origen en brotes de soja de producción germana tal y como confirmó la OMS en su informe sobre el brote epidémico de junio de 2011.

Por todo ello, **la política alimentaria de la UE ha propiciado una legislación exhaustiva sobre seguridad de alimentos y piensos e higiene alimentaria, basada en un asesoramiento científico sólido y en unas herramientas eficaces** orientadas a la aplicación efectiva de las normas mediante los controles adecuados, complementada con sistemas de información que aporten seguridad jurídica, económica y material a los consumidores de los productos alimentarios.

A) LA ESTRUCTURA NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE INFORMACIÓN EN ALIMENTOS

En cualquier caso, se ha tratado de compatibilizar esas aspiraciones básicas e irrenunciables con la diversidad en el mercado alimentario de la UE, tratando de evitar la exclusión del mercado a los alimentos tradicionales de cada estado miembro, siempre que con ello no se impida la innovación y no se perjudique la calidad. Así mismo, se ha procurado establecer un sistema de medidas transitorias que permitan la adaptación a su marco normativo de las legislaciones de los diferentes estados, tanto los ya integrantes de la Unión como los de nueva incorporación, que pueden encon-

trar más dificultades para ajustarse a las normas comunitarias por sus propias peculiaridades.

La presión de los importantes lobbies económicos y empresariales con intereses millonarios en juego es una sombra que sobrevuela permanentemente sobre las decisiones político-legislativas al respecto y hace que nos cuestionemos sobre la capacidad e intención subyacente en cada traba que se opone a proporcionar una información clara y completa sobre las certidumbres e incertidumbres que aquejan estos productos.

Como instrumento de cierre y garantía de este sistema, La UE se ha dotado de un **Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos** (denominado RASFF, por sus siglas en inglés), que tiene la finalidad de asegurar la protección de los consumidores frente a las amenazas derivadas de los alimentos que infringen las normas europeas en materia de seguridad alimentaria, facilitando también la determinación de si los alimentos controlados contienen sustancias prohibidas o cantidades no permitidas de sustancias de alto riesgo para la salud animal o humana. De este modo, en caso de detectarse una amenaza, se genera una alerta a todos los estados miembros de la Unión, a la vez que se adoptan las medidas para bloquear e interceptar todas las partidas del producto de riesgo y proceder a su retirada de los circuitos de distribución alimentaria. Para que esto sea posible, la UE ha apostado por un sistema basado en la **trazabilidad de los productos alimentarios** a lo largo de toda la cadena que permita una adecuada y eficiente gestión del riesgo, a través del llamado TRACES, consistente en un programa informático veterinario integrado que se aplica en los controles fronterizos y la certificación de las mercancías comercializadas.

En este escenario, la UE considera esencial que sus decisiones cuenten con una adecuada fundamentación científica, que se obtiene del soporte que presta la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** como organismo asesor de la Comisión Europea y de los países miembros de la UE mediante informes científicos independientes que se incorporan, valoran y toman en consideración, tanto en el proceso de elaboración de las normas jurídicas como en las situaciones de alerta que puedan producirse. En dichas situaciones, la UE predica como argumento básico el principio de precaución, que conlleva la intervención inmediata en todos aquellos casos en que la opinión científica detecte situaciones de riesgo, no sólo real, sino también potencial.

Por último la UE asume la aplicación efectiva de la normativa comunitaria y el control de su adecuado cumplimiento, adoptando las medidas necesarias para comprobar que los estados miembros incorporan o trasponen la legislación comunitaria a su ordenamiento nacional, garantizando su aplicación, así como asumiendo la realización de inspecciones directas dentro

y fuera del mercado único a través de la **Oficina Alimentaria y Veterinaria**, si bien su cometido prioritario es constatar que, tanto los Estados miembros de la Unión –fundamentalmente- como los países que destinan sus productos a los mismos cuentan con instrumentos para asegurar el cumplimiento de las normas europeas de seguridad alimentaria.

Estas son las premisas sobre las que se ha construido el entramado normativo comunitario en materia de seguridad alimentaria, en relación con el cual nos fijaremos particularmente –por ser el objeto de este estudio- en todo lo relativo a la información al consumidor, considerando las diferentes normas dictadas que tienen como colofón a día de hoy el **Reglamento (UE) N o 1169/2011**, del que nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

En materia de normativa comunitaria hemos de diferenciar entre directivas, que requieren para su incorporación al ordenamiento de los estados miembros de una norma nacional que la trasponga y aplique, y los reglamentos, que son normas de aplicación directa que no requieren de trasposición alguna, aunque es frecuente su plasmación a través de normas propias de cada país de la UE.

Las normas más relevantes en materia de información en el contexto de la UE en las últimas décadas y sus instrumentos de trasposición al ordenamiento español se exponen en el ANEXO I

B) ANÁLISIS DEL REGLAMENTO (IE) 1169/2011

El objetivo prioritario de este estudio es centrarnos en el escenario normativo que se abre con la normativa más reciente, representada por el Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, promulgado el 13 de diciembre de 2011 y de efectiva y directa aplicación desde la misma fecha de 2014, salvo aspectos de su desarrollo que veremos a lo largo de este epígrafe.

Dicho Reglamento constituye un ejercicio de consolidación, actualización y unificación de dos de las líneas anteriormente identificadas en cuanto al objeto de su regulación, de tal modo que se funden bajo un mismo texto -insistimos, de aplicación directa- las **normas de aplicación en el ámbito del etiquetado general de los productos alimenticios**, regulado por la directiva 2000/13/CE, y las **referidas al etiquetado sobre información nutricional**, contenidas en la directiva 90/496/CEE, realizado todo ello **bajo el paraguas del ideal de mantener el mayor y más alto nivel de protección de la salud de los consumidores, garantizando en todo caso su derecho a recibir la información adecuada para poder adoptar de-**

cisiones de consumo formadas y ajustadas a sus necesidades y expectativas.

De este modo, se fuerza una armonización indiscutible de los ordenamientos nacionales de los estados miembros, toda vez que al subir el escalón jerárquico-normativo de las directivas de “obligada” (aunque ciertamente discrecional) transposición a un reglamento único de eficacia directa en los ordenamientos nacionales de los estados miembros, se produce una **homogeneización absolutamente necesaria de las reglas mínimas del juego**, sin menoscabo de las iniciativas particulares para mejorar el nivel de protección de los consumidores cuando y como los gobiernos de los países afectados lo consideren oportuno y no altere ni condiciones los principios de libre circulación de productos y libre competencia.

En cualquier caso, el texto no se limita a efectuar una refundición de la normativa comunitaria de referencia con sus ulteriores adiciones y modificaciones bajo ese superior rango reglamentario, sino que **introduce novedades de importancia para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado**. Así entre esas novedades encontramos las siguientes:

Se determina una **información nutricional obligatoria**, de aplicación a la práctica totalidad de los alimentos envasados (con ciertas excepciones por razones de tamaño que veremos), que debe recogerse en el mismo campo visual del etiquetado, incluyendo tanto la información referida a la presencia en la composición de los elementos pertenecientes a los grupos de nutrientes (grasas totales y saturadas, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal) como también del valor energético por 100g o por 100ml. Se admite la decoración “por porción” de forma adicional y con carácter voluntario, así como la inclusión de información sobre otros nutrientes.

También voluntariamente y de forma adicional, se permite indicar el valor energético y las cantidades de los nutrientes utilizando pictogramas o símbolos, siempre que sean fácilmente comprensibles para los consumidores y no supongan obstáculos a la libre circulación de mercancías.

Quedaron pendientes de un posterior informe los cuestionados ácidos grasos trans, a tenor del cual se decidirá si debe adoptarse alguna medida normativa al respecto. También por el momento, quedaron exentas del etiquetado nutricional las bebidas alcohólicas que contengan más del 1,2% en volumen de alcohol, así como los alimentos no envasados, a menos que los Estados miembros decidan lo contrario en su territorio.

El caso de la información sobre la presencia de las grasas trans sigue siendo un ejemplo de opacidad legalmente avalada sobre un componente de cuya incidencia sobre la salud ya conocía la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria desde 2004.

Se incorporan normas detalladas y precisas en relación a la necesaria **claridad y legibilidad que debe caracterizar la información presente en el etiquetado**, estableciendo tanto un tamaño mínimo de letra para la información obligatoria (1,2 mm. como norma general y 0,9 mm. si la superficie máxima del envase es inferior a 80 cm²).

Como ya comentamos, en los productos con superficies máximas inferiores a 25 cm², no es obligatoria la información nutricional, y cuando sea inferior a 10 cm², se exige de incorporar tanto la información nutricional como la lista de ingredientes.

En cualquier caso y con independencia del tamaño, siempre es obligatoria la información sobre el nombre del alimento, la presencia de posibles alérgenos en la composición, la cantidad neta y la fecha de duración mínima.

Se obliga a **informar sobre el país de origen del producto** en el etiquetado y se establecen las reglas para hacer efectiva esta obligación para evitar engaños a los consumidores. Los productos sujetos a esta obligación son los que ya lo estaban anteriormente (carne fresca de vacuno, frutas y verduras, miel y aceite de oliva) a los que posteriormente se han sumado -conforme al Reglamento de Ejecución ya promulgado- la carne fresca de cerdo, ovino, caprino y aves de corral.

Quedó pendiente de valoración la viabilidad en términos de costes y beneficios de la indicación del lugar de procedencia de otros tipos de carnes, la leche, la leche empleada como ingrediente de productos lácteos, la carne utilizada como ingrediente, los alimentos sin transformar y los ingredientes que representen más del 50% de un alimento.

Esta cuestión, aún no resuelta, no es menor, puesto que la indefinición actual hurta al consumidor una información relevante en términos de calidad y sostenibilidad que podrían condicionar su elección e incluso cuestionar la forma de presentación e identificación de procedencia de muchos productos, interesadamente distorsionadas buscando referentes de valor improcedentes.

La demora en una concreción reglamentaria al respecto pone en solfa la autenticidad de la intención del legislador en acometer esta tarea, que, en última instancia, debería evitar el mantenimiento de una regulación que no garantiza una información de procedencia completa, rigurosa y veraz.

Se establece la obligatoriedad de la **información sobre la presencia de potenciales alérgenos** en la composición –de entre los contemplados en el Anexo II del Reglamento-, debiendo aparecer siempre en la lista de ingredientes de forma destacada y diferenciada del resto de la lista de ingre-

dientes. Si, por el tamaño de la superficie del envase no fuera preceptiva la lista de ingredientes, deberá consignarse la mención “contiene ...”, seguida de la sustancia o producto. También deberá informarse sobre la presencia de alérgenos en los alimentos no envasados a la venta al consumidor final.

Se regula la forma de **incorporación al etiquetado de otros ingredientes** como aceites o grasas de origen vegetal, que se podrán agrupar bajo la designación “aceites vegetales” o “grasas vegetales”, seguido de la indicación del origen vegetal específico.

De este modo, con las novedades descritas, la información obligatoria completa que debe presentarse al consumidor en los términos formales y con las salvedades expuestas, contemplada por el Reglamento, queda configurada del siguiente modo:



Denominación del alimento

Deberá ser la denominación jurídica del producto, y, si no la hubiera, la habitual con la que se produzca y comercialice en el estado miembro. Si no existiera denominación en tales condiciones se empleará una terminología descriptiva del alimento que permita su identificación y diferenciación. No puede sustituirse por denominaciones de fantasía u otras protegidas por derechos de propiedad intelectual.

Lista completa de ingredientes

Debe incluir todos los ingredientes, en orden decreciente según su peso de incorporación a la fabricación del alimento. Recordar que los ingredientes incorporados bajo fórmulas de nanomateriales artificiales deben indicarse claramente en la lista de ingredientes seguidos de la palabra “*nano*” resaltada entre paréntesis.

Se eximen de la obligación de incorporar la lista de ingredientes los siguientes productos:

Frutas y hortalizas frescas, incluidas las patatas no peladas, cortadas o sometidas a algún tratamiento similar

Aguas carbónicas

Vinagres de fermentación si proceden de un producto básico

El queso, la mantequilla, la leche y la nata fermentadas sin añadidos de ningún ingrediente más allá de los productos lácteos, enzimas y microorganismos necesarios para su fabricación.

Los alimentos que consten de un único ingrediente

Si contiene ingredientes o coadyuvantes tecnológicos

Si estos se encuentran recogidos en la lista de sustancias o productos que causan alergias o intolerancias y se haya utilizado en la fabricación del producto alimentario y siga estando presente en el producto terminado, incluso si lo está de forma alterada.

Se indicarán en el listado de ingredientes en forma destacada en su tipografía, con la denominación de la sustancia o producto.

Cantidad de determinados ingredientes si figuran en la denominación del alimento

Esta obligación afecta a los ingredientes que figuren en la denominación del alimento, se incluyan de forma destacada en el etiquetado o sean esenciales para definir el producto y para distinguirlo de otros similares.

Cantidad neta del alimento en el envase

Se indica en litros, centilitros, mililitros, kilogramos o gramos, según el caso.

Fecha de duración mínima o la fecha de caducidad

La fecha de duración mínima, también conocida como de consumo preferente, expresa el período mínimo durante el cual el producto conserva todas sus prestaciones y calidades, sin que ello implique necesariamente su inhabilitación para el consumo en fecha posterior. En el caso de los alimentos que biológicamente resulten muy perecederos se empleará la fecha de caducidad, transcurrida la cual, el producto perderá su consideración de seguro.

Condiciones especiales de conservación, requeridas por el producto y/o las condiciones de utilización

Se especifican siempre que el producto así lo requiera (temperaturas recomendadas, condiciones de iluminación, etc.), y de forma muy especial las referidas a la forma de conservación y plazos máximos de consumo una vez que el mismo ha sido abierto.

Nombre o razón social, así como la dirección de la empresa alimentaria

Debe garantizarse que el consumidor pueda identificar y ubicar de forma inequívoca a la mercantil responsable de la puesta del producto en el mercado.

País de origen o lugar de procedencia

Su indicación es preceptiva cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor o cuando se trate de determinados códigos de carnes “NC”.

El Código NC se refiere a la nomenclatura combinada del Sistema Aduanero Común de la UE que sirve para identificar los productos que acceden al mercado único por importación extracomunitaria. La referencia sobre la información debida hace alusión a la que debe darse en función de las características y procedencia de determinados productos.

Cuando el país de origen no sea el mismo que el de su ingrediente principal deberá indicarse el país de origen del ingrediente primario concreto, señalando que es distinto al de procedencia del alimento.

Modo de empleo cuando sea necesaria para un consumo adecuado del producto

Se establecen las determinaciones especificadas por el productor para un consumo seguro y satisfactorio del producto de forma comprensible.

Grado alcohólico volumétrico adquirido de las bebidas que tengan más de un 1,2% en volumen de alcohol

Información nutricional

En los términos que hemos visto a la hora de abordar este aspecto novedoso del Reglamento.

Esta información debe estar disponible en todos los alimentos, en una lengua que comprendan fácilmente los consumidores de los estados miembros donde se comercializa el producto, pudiendo los estados miembros estipular que en su territorio las indicaciones se faciliten en una o varias lenguas oficiales de la Unión Europea. En todo caso, dicha **información deberá ser fácilmente accesible**, encontrándose, en el caso de los alimentos envasados, directamente en el envase o en una etiqueta sujeta al mismo, salvo los casos en que la Comisión, considerando circunstancias que aseguren la comprensión del consumidor medio y el uso amplio de dichos medios por los consumidores, pueda haber establecido excepciones que permitan expresar determinadas menciones obligatorias de forma distinta del envase o la etiqueta.

Cuando la venta de alimentos envasados se realice por **canales de comunicación a distancia** esta información obligatoria -excepto la fecha de duración mínima o caducidad, deberá estar a disposición del consumidor antes de que se realice la compra, teniendo que constar en el soporte documental de la venta o bien proporcionarse por otros medios adecuados y debidamente aclarados e informados por el operador al consumidor, y desde luego, siempre se deberá aportarse antes de la entrega del producto.

Adicionalmente a las expuestas, **los Estados miembros de la UE pueden exigir otras menciones obligatorias adicionales para determinados tipos o categorías de productos** por motivos de salud pública, de protección de los consumidores o de prevención del fraude, así como de protección de la propiedad industrial y comercial, las indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y prevención de la competencia desleal.

En los casos de **alimentos no envasados**, partiendo de la obligatoriedad de la información sobre todo ingrediente o coadyuvante tecnológico empleado en la elaboración del alimento que cause alergias o intolerancias, no será obligatoria la indicación de las restantes indicaciones, **si bien los estados miembros pueden adoptar normas nacionales que establecer la obligatoriedad de alguna o todas las citadas menciones o partes de las mismas. Este es el caso de España, como veremos más adelante.**

Como hemos visto, el Reglamento –como norma de directa aplicación en los estados miembros de la UE- contempla novedades que requerían de un período de adaptación para las industrias y empresas del sector alimentario, estableciéndose un período transitorio de tres años desde su publicación, que se cumplió el pasado 13 de diciembre de 2014, salvo para las exigencias contempladas en su artículo 9.1.I (etiquetado nutricional obligatorio), que cuenta con dos años más de carencia para su aplicación desde su entrada en vigor, que se cumplirán el 13 de diciembre de 2016.

Dicha entrada en vigor ha dejado derogadas y sin efecto las siguientes normas comunitarias:

Directiva 87/250/CE sobre el grado alcohólico en el etiquetado de las bebidas alcohólicas.

Directiva 90/496/CE del Consejo sobre el etiquetado nutricional.

Directiva 1999/10/CE sobre el etiquetado de los alimentos.

Directiva 2000/13/CE del Parlamento y el Consejo sobre el etiquetado de los alimentos.

Directiva 2002/67/CE sobre los productos alimenticios que contienen quinina y cafeína.

Directiva 2008/5/CE sobre el etiquetado de los alimentos.

Reglamento (CE) nº 608/2004, relativo al etiquetado de alimentos e ingredientes alimentarios con fitosteroles, ésteres de fitosterol, fitostanoles y/o ésteres de fitostanol

Además ha modificado de forma sustancial el Reglamento (CE) nº 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos y el Reglamento (CE) nº 1924/2006 sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos a los alimentos.

Por otra parte, el desarrollo del Reglamento (UE) 1169/2011 ha supuesto la promulgación de una serie de normas instrumentales que incluye una corrección de errores y un Texto Consolidado a 19-02-2014 del mismo para incluir las modificaciones introducidas por el Reglamento Delegado (UE) Nº 1155/2013 de la Comisión de 21 de agosto de 2013, en lo referente a la información sobre la ausencia o la presencia reducida de gluten en los alimentos, y el Reglamento Delegado (UE) Nº 78/2014 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2013, en lo que se refiere a determinados cereales que causan alergias e intolerancias y alimentos con fitosteroles, ésteres de fitosterol, fitostanoles o ésteres de fitostanol añadidos. También se han promulgado, conforme a sus especificaciones los reglamentos de ejecución nº 1337/2013 de la Comisión de 13 de diciembre de 2013 en lo que se refiere a la indicación del país de origen o del lugar de procedencia para la carne fresca, refrigerada o congelada de porcino, ovino, caprino y aves de corral, y nº 828/2014 relativo a los requisitos para la transmisión de información a los consumidores sobre la ausencia o la presencia reducida de gluten en los alimentos.

Sinopsis

- 📖 La Unión Europea tiene experiencia reiterada en el impacto de las crisis alimentarias, tanto en la salud de los consumidores como en la salud de los mercados, lo que le ha llevado históricamente a buscar unos elevados niveles de seguridad en el marco de la libre circulación interior de productos mediante una abundante producción normativa.
- 📖 El Reglamento 1169/2011, recientemente en vigor, constituye un importante esfuerzo de unificación y sistematización de los requisitos mínimos de información al consumidor en relación a los productos alimentarios envasados, siendo de aplicación directa y obligatoria en los países miembros de la UE.
- 📖 El Reglamento establece el contenido mínimo obligatorio de esa información, muy amplia y minuciosa en lo que se refiere a las indicaciones y formas en que deben presentarse en los productos envasados, con una atención muy especial a los alérgenos e ingredientes susceptibles de generar intolerancia.
- 📖 Sin embargo, en los productos no envasados ha limitado la información obligatoria a ésta última, dejando a criterio de los gobiernos ir más allá, ¿postergación intencionada como productos de segundo nivel frente a los envasados o interés en no obstaculizar su comercialización? Ahí dejamos la duda..

C) LA INFORMACIÓN DE LOS ALIMENTOS SIN ENVASAR O ENVASADOS EN EL ESTABLECIMIENTO. RD 126/2015

Como ya hemos visto, el Reglamento 1169/2011, en su artículo 44 obviaba la obligatoriedad de las menciones informativas de su artículo 9.1 en relación a los alimentos comercializados sin envasar, salvo en lo relativo a la preceptiva referencia sobre la presencia de ingredientes susceptibles de provocar alergias o intolerancias en los consumidores contemplada en su epígrafe c).

A pesar de ello, el Reglamento nº 1169/2011, recoge en su Considerando 48 que: “[L]os Estados miembros deben seguir teniendo derecho, dependiendo de las condiciones y las circunstancias prácticas locales, a establecer normas respecto a la información sobre alimentos no envasados. Si bien en tales casos la demanda de los consumidores de otras informaciones es limitada, se considera que la información sobre los alérgenos potenciales es muy importante. Existen indicios de que la mayoría de los incidentes de alergia alimentaria tienen su origen en alimentos no envasados. Por tanto, siempre debe facilitarse al consumidor la información sobre los alérgenos potenciales”.

Este convencimiento, sustentado en criterios puros de seguridad y salud pública –dada la creciente incidencia de las alergias e intolerancias alimentarias entre la población europea– motiva la firme imposición de sostener

esta información en el caso de los productos no envasados, si bien también sustentaría la opinión de que, si cabe exigir esta información claramente necesaria, también cabría ir algo más allá a la hora de garantizar la información del consumidor en otros aspectos no poco importantes, incidentes sobre aspectos cualitativos y que pueden afectar al valor intrínseco o añadido del producto, pese al aparente prejuicio del legislador comunitario respecto a las expectativas de información del mismo en relación con estos alimentos, al presumir que el consumidor se acerca a ellos con un menor nivel de exigencia sobre el particular.

No obstante, al menos, **se ha dejado a salvo la posibilidad de que la legislación propia de los Estados miembros establezca requisitos de mención obligatoria para los productos no envasados** de entre los dispuestos para los alimentos envasados en función de sus propias particularidades locales o de la mayor exigencia de sus mercados nacionales al respecto.

Con este planteamiento podría llegar a considerarse que la UE hace una apuesta sin ningún tipo de ambages por el producto envasado –propio de la gran distribución comercial-, dotándolo de todas las bendiciones y medidas informativas, de trazabilidad, seguridad y garantías de calidad necesarias, mientras deja el producto no envasado con una mínima cobertura, a expensas y arbitrio de las decisiones de los Estados miembros, y expuesto a una mayor incertidumbre en cuanto a contenidos y calidades por parte del consumidor.

En España, anteriormente a este nuevo marco comunitario, el legislador nacional, de acuerdo con la Directiva 2000/13/CE, para fijar las modalidades de etiquetado de los productos alimenticios que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, o en los productos alimenticios envasados en los lugares de venta a petición del comprador o envasados para su venta inmediata, ya lo había contemplado en los artículos 15 y 16 de la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999.

En este nuevo marco reglamentario, que ha derogado la mentada Directiva 2000/13/CE, y acogiéndose a la potestad que se deja a los Estados miembros para establecer medidas propias, se ha promulgado este **Real Decreto 126/2015, vigente desde el 5 de marzo de 2015**: y que aprueba la norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta a petición del comprador, y de los envasados por los titulares del comercio al por menor.

Hay que tener en cuenta –también– que, sin menoscabo de lo dispuesto por el Reglamento 1169/2011, existen normas nacionales y comunitarias, que exigen otras indicaciones obligatorias de etiquetado para determinados alimentos, que son también aplicables en caso de que se comercialicen no envasados, como es el caso de los alimentos irradiados, los que consisten, contienen o son fabricados a partir de organismos modificados genéticamente, o los alimentos que contienen ciertos colorantes. Estos requisitos están recogidos en normas específicas vigentes no afectadas por el Reglamento 1169/2011, por lo que, aunque no se contemplen nuevamente en el Real Decreto 126/2015, deben ser igualmente aplicadas en la comercialización de los alimentos no envasados.

Esta iniciativa reguladora, que supera lo preceptivamente establecido por la UE, está más que justificada por cuanto la venta de alimentos no envasados, más allá de la actividad de hostelería y restauración –que supone una media de un 8,31% sobre el total del gasto alimentario, recuperando la tendencia ascendente perdida durante los años de mayor intensidad en la crisis económica–, cuenta con una significativa cuota de mercado que se viene incrementando en la medida que **proliferan nuevos modelos de consumo más responsable y sostenible que se orientan hacia un comercio minorista de alimentos sin envase o bien envasados por los comercios, que adaptan las cantidades a las peticiones de cada consumidor.**

Sin duda, **esto facilita optimizar el gasto, así como la reducción de desperdicios** al eliminar el excedente que suele generar el envase con cantidades estándar que no se adaptan a las necesidades particulares o que tienen más en cuenta las razones e intereses del productor que los del consumidor. Se trata de unos modelos de mercado más flexibles que se rescatan del olvido económico de un comercio estandarizado para resurgir con fuerza en aras de una mayor sostenibilidad ambiental, social y económica del sistema, que además suelen caracterizarse por tratarse de canales de comercialización cortos basados en la proximidad geográfica y cooperativa de productores y consumidores finales.

El RD 126/2015 se aplica a empresas del sector alimentario que suministran en sus establecimientos alimentos sin envasar, y en concreto:

Las que dispensan comidas elaboradas, como bares, cafeterías, restaurantes, comedores escolares o de empresa y similares, lo que incluiría tanto la restauración colectiva comercial como la que podemos denominar social.

- ☞ Las que venden alimentos sin envasar o envasados a petición del consumidor.
- ☞ Las que venden o suministran alimentos sin envasar a otros establecimientos como escuelas, hospitales, residencias de mayores, restaurantes, etc.
- ☞ Los comercios minoristas que envasan alimentos para su venta inmediata en el propio establecimiento u otros establecimientos de su propiedad.

¿Cuál es la información obligatoria que deberá proporcionarse relativa a los productos alimentarios no envasados?

Será preceptivo informar en todos los casos incluidos en el ámbito de la norma respecto de la presencia de alérgenos o sustancias susceptibles de provocar intolerancias, conforme ya obligaba el art. 9.1.c) del Reglamento 1169/2015, salvo que la denominación del alimento ya haga referencia clara a la sustancia de que se trate. Pero además, se extiende la obligatoriedad de otras indicaciones previstas por los artículos 9 y 10 del Reglamento 1169/2015 en diferente medida a las distintas modalidades de comercio y dispensación de alimentos no envasados previstos por la norma, excluyendo en todo caso la información nutricional.

Con ello, **el Ejecutivo Español ha optado por una información más amplia**, en cuanto sea precisa, procurando alcanzar una mayor equiparación en garantías y exigencias informativas de los alimentos sin envasar con los alimentos envasados, lo cual es significativo, teniendo en cuenta la escasa preocupación mostrada al respecto por la norma europea. No vamos a insistir en el **creciente peso de la demanda de productos no envasados como alternativa más sostenible y eficiente para el consumidor, pero sí en la importancia de que ese auge, beneficioso para el equilibrio del mercado, se vea amparado por las herramientas informativas más adecuadas para alcanzar ese alto nivel de protección** que preconiza el legislador europeo, reforzando los argumentos de la demanda y evitando un tratamiento excesivamente precarizado respecto al de la producción envasada.

Quizás, hubiera sido deseable que ese equilibrio fuera aún mayor, de tal modo que la información nutricional no se viera excluida, toda vez que los soportes que veremos a continuación podrían sostenerla físicamente y las herramientas informáticas de etiquetado *in situ* pueden hacerlo de igual modo. No obstante, contemplando otras alternativas, podemos reconocer el esfuerzo realizado teniendo en consideración que, bajo determinados formatos, puede ocurrir que un exceso de información resulte contraproducente al diluir la atención y requerir un esfuerzo desproporcionado de atención y comprensión por el consumidor, sin mencionar el obstáculo añadido que ello podría suponer para el comercio minorista de este tipo de productos, lo cual siempre es relativo y posiblemente interesado. Se trata pues de **equilibrar las exigencias de salvaguarda de los derechos de los consumidores con una cierta dosis de pragmatismo que haga factible el desarrollo de estos modelos alternativos de mercado minimizando los riesgos para la seguridad y salud pública.**

Como instrumento de salvaguarda añadido se establece que los titulares de las empresas que gestionen o exploten establecimientos minoristas comercializadores de los productos contemplados en la norma deben mantener la información proporcionada por sus proveedores sobre los alimentos no envasados al menos hasta que razonablemente pueda suponerse que los alimentos se hayan consumido.

A efectos de este informe, vamos a diferenciar entre el desarrollo de la información sobre alérgenos y posibles intolerancias, establecida con carácter general y preceptivo por el Reglamento 1169/2015 y la relativa al resto de menciones obligatorias incorporadas por el Real Decreto.

Teniendo en cuenta que en estos casos los productos alimenticios no se dispensan envasados al consumidor, la cuestión más compleja es la forma en que se obliga a proporcionar la información requerida, considerando la premisa de que *“se garantice un alto nivel de protección de los consumidores aquejados de alergias e intolerancias alimentarias”*. A tal efecto, se han previsto cuatro modos de exponerla:

Mediante **etiquetas** adheridas al alimento en el caso de que éste se haya envasado previamente por el comercializador, en cuyo caso las letras deben ocupar un espacio y tener un tamaño determinado.

Mediante **rótulos** colocados en los soportes en los que los alimentos se presenten para su venta, tanto si son previamente envasados (siempre que la venta se realice mediante vendedor) como si se suministran sin envasar o sólo se envasan en el establecimiento por petición del comprador.

Mediante **otros medios apropiados** (por ejemplo: un menú o carta, un recetario de los productos que se comercializan en el establecimiento, mediante información oral...), siempre que estén accesibles para el consumidor antes de que finalice el acto de compra y no supongan un coste adicional. Esta posibilidad, que parece expresamente diseñada para los establecimientos de hostelería en sus diferentes formas, presenta la complejidad de incluir la posibilidad de una información oral cuya eficacia puede resultar discutible por su amplio margen de error y por la falta de trazabilidad y consiguiente dificultad de su acreditación. De hecho era una modalidad que los colectivos de personas alérgicas e intolerantes querían excluir a toda costa por su falta de garantía y seguridad. Para tratar de limitar ese margen de error, se ha previsto que, cuando la información se proporcione oralmente, se cuente con un registro escrito o electrónico de los ingredientes de obligatoria declaración, que debe encontrarse en el local donde se expenden los productos a disposición de los consumidores y de las autoridades de control. En tal sentido deben existir carteles accesibles y visibles para el consumidor que indiquen dónde y cómo puede obtener esa información, salvo en aquellos locales en los que los consumidores no eligen su comida sino que ésta se le dispensa específicamente adaptada en función de sus alergias o intolerancias alimentarias (caso de comedores escolares u hospitales), sin menoscabo de que la información deba estar igualmente disponible para los consumidores o las autoridades competentes.

En caso de **venta a distancia**, como puede ser la realizada por pedido telefónico a un establecimiento de comida para llevar o similares, la información sobre los alérgenos debe proporcionarse tanto antes de que se realice la compra a través del medio por el que se formule el encargo como de forma escrita en el momento de la entrega del alimento.

Otras informaciones obligatorias a proporcionar en productos no envasados

Nos referiremos a continuación a la información obligatoria que el Real Decreto ha previsto en todos los casos de alimentos que se presenten sin envasar o los envasados en los lugares de venta a petición del consumidor o por el propio establecimiento para su venta inmediata a éste, excluidos los establecimientos de restauración colectiva, tanto comercial como social. Como ya hemos anticipado, en este punto es donde la norma española amplía y mejora notablemente el marco informativo previsto por la reglamentación comunitaria.

Los establecimientos que vendan productos alimenticios no envasados o envasados a petición del consumidor, deberán informar de forma escrita mediante etiquetas adheridas al alimento o en rótulos colocados en el lugar donde los alimentos se presenten para su venta, sobre el alimento o próximo a él, de los siguientes extremos (art. 4 del R.D.126/2015):

Alimentos no envasados o envasados a petición del consumidor

La denominación del alimento, acompañada, en su caso, de las menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos (p.ej. “envasado en atmósfera protectora”; “con edulcorante(s)”; “un consumo excesivo puede producir efectos laxantes”; o “contenido elevado de cafeína: No recomendado para niños ni mujeres embarazadas o en período de lactancia”).

La cantidad de los ingredientes o de una categoría de ingredientes conforme al Reglamento 1169/2015, en caso de que el ingrediente o la categoría de ingredientes de que se trate figure en la denominación del alimento o el consumidor lo asocie normalmente con dicha denominación, se destaque en el etiquetado por medio de palabras, imágenes o representación gráfica, o sea esencial para definir un alimento y para distinguirlo de los productos con los que se pudiera confundir a causa de su denominación o de su aspecto.

La graduación alcohólica en las bebidas con grado superior en volumen al 1,2%.

Cuantos otros requisitos se puedan establecer por disposiciones nacionales o comunitarias para este tipo de venta.

Por su parte, para los alimentos envasados directamente por el establecimiento minorista para su venta inmediata al consumidor en sus establecimientos deberán indicar:

Alimentos envasados directamente por el establecimiento

Denominación del alimento.

Lista de ingredientes.

Cantidad de un ingrediente o una categoría de ingredientes si se destaca.

Cantidad neta del alimento.

Fecha de duración mínima o la fecha de caducidad.

Condiciones especiales de conservación y/o las condiciones de utilización.

Nombre o la razón social y la dirección del envasador (el minorista que lo prepara para la venta en su/s establecimiento/s).

El país de origen o el lugar de procedencia cuando así esté reglamentariamente previsto.

El modo de empleo en caso de que, en ausencia de esta información, fuera difícil hacer un uso adecuado del alimento.

La graduación alcohólica en las bebidas que tengan más de un 1,2 % en volumen de alcohol.

Esta información alimentaria debe cumplir los requisitos formales de disponibilidad, legibilidad y accesibilidad y en todo caso, deberá facilitarse sobre el envase o en una etiqueta unida al mismo.

No obstante, si la venta se realiza mediante vendedor, las indicaciones podrán simplemente figurar rotuladas en carteles colocados en el lugar donde los alimentos se presenten para su venta, con excepción de la fecha de duración mínima o la fecha de caducidad. Igualmente, si se hiciera en régimen de autoservicio, en los productos envasados de modo que permitan a simple vista una identificación normal del producto y que contengan frutas, hortalizas, tubérculos o frutos secos, la indicación de la denominación de venta podrá también figurar en carteles colocados en el lugar donde los alimentos se presenten para su venta, próximos al alimento en cuestión.

Cuando los **alimentos no envasados se vendan mediante técnicas de comunicación a distancia** la información obligatoria para los diferentes tipos de presentación de los alimentos debe ofrecerse al consumidor antes

de que concluya la compra, salvo la relativa al país de origen o lugar de procedencia de los productos, así como cualquier otra información que no se recoja en el art.9.1 del Reglamento Comunitario, aunque siempre deberá acompañar al producto a su entrega.

La problemática aquí se suscita con determinados **canales de venta on-line**, que - pese a que actúan como aparentes plataformas de venta directa- no dejan de ser meros intermediarios que en virtud de la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información, y conforme a su art. 17 quedan exentos de esta responsabilidad *ab initio*. El mentado artículo establece que los prestadores de servicios de la sociedad de la información que faciliten enlaces a otros contenidos o incluyan en los suyos directorios o instrumentos de búsqueda de contenidos no serán responsables por la información a la que dirijan a los destinatarios de sus servicios, siempre que no tengan conocimiento efectivo de que la actividad o la información a la que remiten o recomiendan vulneran la normativa vigente, o si lo tienen, actúen con diligencia para suprimir o inutilizar el enlace correspondiente.

Esta cuestión reviste gran trascendencia por cuanto se están popularizando este tipo de plataformas que dirigen al usuario hacia los establecimientos cercanos que pueden dispensarle los productos, pero que se eximen de toda responsabilidad a la hora de responder sobre el cumplimiento de las menciones legalmente exigidas, cosa que solo pueden hacer en tanto no tomen conocimiento de tal deficiencia.

El artículo 8 del Real Decreto 126/2015 establece la posibilidad de que se ofrezca voluntariamente **información adicional a la obligatoria**, que deberá cumplir ciertos requisitos.

De este modo, si se facilitara de forma voluntaria alguna de las indicaciones previstas en los artículos 9 y 10 del reglamento Comunitario, deberá proporcionarse conforme a la forma prevista por el mismo para dicha información. Así mismo el operador deberá asegurarse de que dicha información no induce a error a los consumidores ni resulta ambigua o confusa para ellos, y que –por supuesto- es veraz y se basa en datos contrastados.

Entre las posibles informaciones voluntarias pueden incluirse menciones sobre los valores nutricionales de los alimentos, siempre que, igualmente, se respeten los criterios y formas establecidos por el Reglamento 1169/2011 para las mismas.

Sinopsis

- ✎ El legislador español ha hecho uso de la posibilidad de ampliar la información preceptiva ampliando la información al consumidor preceptiva en productos no envasados, envasados a petición del consumidor o envasado por el minorista para sus tiendas, partiendo de la obligatoriedad de la información sobre alérgenos y sustancias susceptibles de producir intolerancias del Reglamento Comunitario.
- ✎ Ha graduado la exigibilidad de información, desde la mínima comunitaria en los comedores colectivos, a la información ampliada en los productos no envasados o envasados a petición de consumidor, para casi equipararla a la de los productos envasados en los que lo son por el propio comerciante minorista para venta en su establecimiento.
- ✎ En ningún caso ha contemplado el etiquetado nutricional, manteniendo este factor diferenciador frente al producto envasado.

D) DESARROLLO DEL REGLAMENTO COMUNITARIO EN OTROS ESTADOS MIEMBROS

Debemos partir de la premisa de que, por haberse regulado el etiquetado de los productos alimenticios en la Unión Europea mediante una norma con rango de “Reglamento”, su aplicación es directa e inmediata desde la fecha de publicación a los ordenamientos jurídicos nacionales de los estados comunitarios.

Esto supone inevitablemente que el grado de flexibilidad que pueden encontrar los estados miembros para su desarrollo no va más allá del espacio expresamente reconocido como tal por la norma, o aquél que no se haya visto afectado por la misma. Es el caso de la expresamente reconocida capacidad de ampliar la información al consumidor en el supuesto de productos no envasados, envasados por el vendedor a petición del consumidor o adquiridos a granel por el minorista para su envasado y venta directa al consumidor en su establecimiento,

A septiembre del pasado año se encontraban en tramitación diversas iniciativas reglamentarias sobre información y etiquetado, impulsadas en países de la UE tras la entrada en vigor del Reglamento Europeo. Entre dichas iniciativas, reseñamos las siguientes:

Proyecto Griego nº 2014/120/GR, sobre "Notificación del proyecto de Decisión ministerial conjunta sobre la adopción de medidas nacionales de ejecución para el artículo 44 del Reglamento (UE) nº 1169/2011 relativas al etiquetado de los alérgenos en los alimentos no envasados."

Proyecto Belga nº 2014/154/B, sobre "Real Decreto por el que se establecen las disposiciones en materia de declaración de determinadas sustancias o productos que causan alergias o intolerancias para los productos alimenticios no preenvasados".

Proyecto Holandés nº 2014/176/NL, sobre "Reglamento relativo a la Ley de productos básicos (información sobre alérgenos para los productos alimenticios no envasados)".

Proyecto del Finlandés nº 2014/208/FIN, sobre "Decreto del Ministerio de Agricultura y Silvicultura sobre la indicación de menciones en los alimentos".

Proyecto Chipriota nº 2014/281/CY, sobre "Proyecto de Ley por la que se modifica la ley de alimentos (control y venta)".

Proyecto Polaco nº 2014/284/PL, sobre "Reglamento relativo al etiquetado de productos alimenticios".

Proyecto Sueco nº 2014/288/S, sobre "información alimentaria".

Irlanda nº 2014/339/IRL, sobre "Reglamento sanitario (información alimentaria sobre alérgenos facilitada al consumidor respecto a los alimentos no envasados) de 2014".

Proyecto Francés nº 2014/352/F, sobre "Decreto por el que se modifica el Código de Consumo, concretamente en lo que respecta a la información facilitada al consumidor sobre los alérgenos y los alimentos no envasados".

Proyecto Croata nº 2014/396/HR, sobre "Reglamento relativo a la información de los alimentos no envasados facilitada al consumidor".

La mayoría de las iniciativas se corresponden, precisamente, con la preocupación de proporcionar información al consumidor en materia de presencia de alérgenos en productos no envasados, algo que ya contempla expresamente el Reglamento comunitario con carácter de mínimos, por lo que solo cabe efectuar una transposición literal a los ordenamientos nacionales o bien ampliar los requisitos establecidos por el mismo en beneficio de una mayor transparencia y calidad de la información al consumidor.

Solo una de las iniciativas en curso, concretamente la de **Croacia**, aborda la información al consumidor en los productos no envasados con una pers-

pectiva más amplia que la de la mera indicación de presencia de alérgenos o productos susceptibles de causar alergias o intolerancias.

Visto lo anterior, casi podríamos decir que **la norma española nos pone en vanguardia en materia de información al consumidor en este tipo de productos**, desde la perspectiva de la información al consumidor, ampliando los limitados criterios de la norma comunitaria y dándoles un tratamiento, no análogo, pero sí muy aproximado al de los productos envasados.

Por nuestra parte, anteponiendo esa seguridad y esa información como valor necesario del producto para la captación del favor del consumidor, se opta por la primera visión en el convencimiento de que, con ello, se favorece el producto a granel o no envasado como alternativa más ajustada a las preferencias y demandas tanto cuantitativas como cualitativas del consumidor.



Sinopsis

- ✎ Vistas las escasas iniciativas en el ámbito comunitario, el ordenamiento español se postula como el actualmente más completo en materia de regulación de la información al consumidor en los productos no envasados.
- ✎ La experiencia y posterior evolución vendrá a dilucidar si la información es un acicate para la distribución de estos productos o una traba que dificulta el crecimiento de canales de comercialización y formas de consumo alternativas.

5. La gestión de las pérdidas y desperdicios alimentarios

Llegados a este punto, debemos hacer un análisis pragmático sobre el fenómeno del despilfarro alimentario para valorar tanto sus causas como las posibles herramientas para una adecuada gestión que permita, por un lado, la minimización de la producción de pérdidas y desperdicios que conllevan un **impacto ambiental por dilapidación de recursos naturales y generación de residuos, así como un gasto irracional e ineficiente por parte del consumidor, y por otro, la reintroducción en el sistema de esos recursos despilfarrados para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y paliar las condiciones de quienes tienen más dificultades de acceso a la alimentación.**

Recapitemos sobre las definiciones básicas elaboradas por la FAO sobre los conceptos que vamos a considerar:

Como **pérdidas** de alimentos se entiende la disminución de la masa total de alimentos comestibles que se produce a lo largo de la cadena de suministro y distribución que los dispone para el consumo humano. Hablamos, por tanto, de mermas de la masa de alimentos que se producen en las etapas de producción, post-cosecha y procesamiento. Estas pérdidas tienen una importancia relativa mucho mayor en los países en desarrollo.

Como **desperdicio** de alimentos, se consideran aquellas pérdidas que ocurren al final del proceso de distribución minorista y consumo final y afectan sólo a los productos finales destinados al consumo humano, aun cuando su alternativo destino final pueda ser su uso no alimentario como piensos, biocombustibles, etc. El desperdicio es un fenómeno propio de países con alto nivel de desarrollo en los que su incidencia relativa es mucho más acusada.

Se ha hecho por la FAO un esquema de las causas fundamentales de generación de pérdidas y desperdicios en las diferentes fases que presentamos a continuación (obviamos las fases de producción y manipulación) distinguiendo los productos vegetales y los animales que, a modo de anticipo sobre lo que posteriormente profundizaremos, sintetizamos en los siguientes recuadros:

Productos vegetales:

En el procesamiento: pérdidas debidas a derrames y al deterioro de los productos durante el procesamiento industrial o doméstico. Las pérdidas pueden ocurrir cuando se separan los cultivos que no son apropiados para el procesamiento o durante las etapas de lavado, pelado, troceado y cocción, o al interrumpir procesos y en los derrames accidentales.

En la distribución: pérdidas y desperdicio en el sistema de mercados mayoristas o minoristas.

En el consumo: pérdida y desperdicio durante el consumo en el hogar.

Productos animales:

En el procesamiento: derrames en el desbarbado durante la matanza y el procesamiento industrial adicional; pérdidas de pescado en procesos industriales de enlatado o ahumado; pérdidas de leche por los derrames durante el tratamiento industrial y de transformación en derivados lácteos; etc.

En la distribución: pérdidas y desperdicio en el sistema de mercado mayorista, supermercados y minorista.

En el consumo: pérdida y desperdicio durante el consumo en el hogar.

Como vemos, son muchas las causas objetivas que pueden provocar las pérdidas y desperdicios alimentarios (en adelante las denominaremos PDA), en las que tiene también su peso aparente el caso fortuito o accidental, aunque en el trasfondo de las mismas se encuentre latente un defectuoso diseño o seguimiento y desarrollo de los procesos, que explican los resultados y que definen deficiencias sistémicas o estructurales como causa última de un escenario tan ineficiente como el que hemos anticipado y puede deducirse a tenor de los resultados.

A) EL INFORME DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

Por su elaboración e interés, vamos a tomar como base argumental el documentado Informe de Junio 2014 del Grupo de Alto Nivel de Expertos en

Seguridad Alimentaria y Nutrición sobre *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*, realizado por encargo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)

Dicho informe parte del convencimiento de que la envergadura, magnitud y continuidad en el tiempo de las cifras sobre PDA solo puede obedecer a causas estructurales. Es decir, las PDA no se generan a consecuencia de situaciones meramente accidentales o fortuitas, sino como consecuencia de la propia estructura del mercado alimentario y los factores técnicos, sociales, culturales y económicos que concurren sobre el mismo y sobre la forma de proceder y actuar de sus operadores.

Así mismo, sin menospreciar –ni mucho menos- las consecuencias ambientales ni la importancia de la huella ecológica vinculada a esas PDA, el informe se centra en los aspectos derivados de los mismos vinculados a la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos y a una nutrición adecuada, al objeto de obtener unas conclusiones más precisas, incorporando al concepto de pérdida/desperdicio un elemento cualitativo, de tal modo que no solo se considere la pérdida en masa sino también en calidad y valor nutricional, dentro del proceso expuesto.

El informe se elabora tomando como referencia las PDA advertidas sobre el análisis de lo que se denominan sistemas alimentarios sostenibles, en los que se reúnen todos los elementos, factores, actividades y procesos relacionados con la producción, la elaboración y transformación, la distribución y transporte, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales. **Dichos sistemas solo se pueden concebir como sostenibles en la medida que aporten seguridad alimentaria y nutrición para el conjunto de la población atendida, sin poner en riesgo la seguridad alimentaria y la nutrición de generaciones futuras.**

Los sistemas alimentarios se ven gravemente afectados por las PDA en la medida en que, simultáneamente, se merma cuantitativamente la disponibilidad de alimentos, se afecta a los rendimientos del sector productivo provocando subidas de precios, y se demanda mayores recursos productivos poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema. Todo ello repercute en última instancia en las expectativas de seguridad alimentaria del conjunto de la Sociedad atendida, a lo que hemos de añadir las disminuciones que hemos llamado “cualitativas” y que afectan a las garantías nutricionales de la población.

A su vez, la imprevisibilidad y aparente inevitabilidad de las PDA provoca como efecto de respuesta una sobreproducción que no siempre responde a criterios de racionalidad y sostenibilidad.

Además, las PDA conllevan daños económicos, minimizan el retorno de las inversiones y obstaculizan el desarrollo y el progreso social, con consecuencias medioambientales serias por la esquilmación superflua de recursos para sustituir la producción perdida o desperdiciada y por la necesaria gestión de los residuos, con incidencia —entre otras cuestiones— en la emisión de gases de efecto invernadero.

Aunque ya hemos visto un análisis esquemático de las principales causas generadoras de PDA, vamos a profundizar en ellas en la medida que lo hace el informe del Grupo de Expertos, considerando su conocimiento como un factor esencial para abordar esta problemática y teniendo en cuenta que muy raramente las PDA pueden atribuirse a causas aisladas y que en muchas ocasiones esas causas pueden estar produciéndose en fases diferentes de aquella en la que se produce la pérdida efectiva.

Las PDA pueden obedecer a razones o causas muy diversas. El informe del Grupo de Expertos ha diferenciado entre microcausas, mesocausas y macrocausas en función de su ámbito:

Causas de pérdidas y desperdicios de alimentos

Microcausas

Son las que ocurren en cada fase particular de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo, debido a **acciones u omisiones de operadores de la misma fase**.

Son causas directas e inmediatas, muy relacionadas con malas prácticas en las diferentes fases de manipulación, almacenamiento, conservación, transporte o distribución comercial, y son las que más afectan a la fase de comercialización minorista y tratamiento por el consumidor final por razones ligadas a una cultura o unos hábitos de compra y decisión deficientes. Aquí nos encontramos desde lesiones mecánicas del producto en los procesos de recolección hasta pérdidas por errores de tratamiento, manipulación y conservación, accidentes e incidentes puntuales en los mismos, alcanzando en la fase de comercialización y consumo en la que pueden llegar a darse factores comerciales, de normalización y homologación de productos, caducidad de los mismos e incluso desecho por decisiones inadecuadas de compra o por mala interpretación de las informaciones sobre los límites temporales para su consumo.

SOLUCIONES: Las **soluciones** en este nivel suelen pasar, en las fases de **producción**, manipulación, almacenamiento, transporte y distribución por prácticas **mejoradas, innovaciones técnicas, inversiones o una combinación de ellas**. Por el contrario, en la fase de consumo, las soluciones pasan por una mayor sensibilización y concienciación del consumidor a través de una **formación e información clara y de la introducción de formatos comerciales más adecuados a sus necesidades que permitan racionalizar su actuación**.

Mesocausas

O causas secundarias o estructurales **pueden encontrarse en otra fase de la cadena diferente de la que se produce la pérdida efectiva**, y a su vez pueden contribuir a generar microcausas.

En este nivel se encuentran los defectos de organización, coordinación y comunicación que responden a un mal diseño de los procesos, a la ausencia o insuficiencia de buenas prácticas, a unas deficientes estructuras o a una logística inadecuada. Entre las mesocausas se encuentran cuestiones como la falta de recursos de los actores para la inversión y la mejora de las

Causas de pérdidas y desperdicios de alimentos

prácticas, la ausencia de infraestructuras adecuadas, la ausencia de instrumentos y protocolos de coordinación entre los actores, o la confusión y falta de información del consumidor acerca de la fecha en el etiquetado.

SOLUCIONES: Las soluciones a estas mesocausas suelen venir de la mano de una **mejora de la logística y de los canales de comunicación, sustentados en inversiones tanto públicas como privadas**, y también en una mejor formación de los operadores para rediseñar el destino último de sus productos, recurriendo a procesos de transformación que no solo reduzcan las PDA sino que, además, generen valores añadidos. En la fase de **consumo**, el desperdicio puede minimizarse mediante medidas orientadas a **cambiar la concepción vigente, que estandariza la calidad y apariencia hasta el punto de condicionar la comercialización del producto, por otra más tradicional**, que admita cierto nivel de devaluación o gradación del producto sin excluirlo radicalmente de los circuitos de consumo.

Macrocausas

Son las que pueden considerarse causas sistémicas de las PDA que provocan disfunciones y propician las **condiciones estructurales que motivan la activación de las mesocausas y las microcausas**. Podríamos decir que en estas macrocausas residen las razones por las que las PDA tienen una trascendencia mundial, porque son las que propician que el sistema alimentario global resulte irracional e ineficiente.

En este nivel deben conceptuarse tanto las que afectan a los intereses macroeconómicos de los grandes capitales como las relativas a la configuración del marco legal y reglamentario, tanto a niveles estatales como en el ámbito internacional, y también las que están relacionadas con aspectos culturales y pautas de consumo asentadas en las diferentes sociedades. Entre estas macrocausas tenemos las normas que limitan las cuotas de producción, las que estandarizan las características de producto para su acceso al mercado, las propias políticas de subvenciones sobre determinadas producciones, incluso, en última instancia, la cultura derrochadora y de desapego del valor del producto alimentario propio de los países ricos.

SOLUCIONES: Las soluciones a nivel *macro* suelen servir, además, para acometer la solución de las PDA a nivel *micro* y *meso*. En la práctica, ciertas soluciones a estos niveles inferiores solamente pueden aplicarse si se conjugan con medidas de carácter político-legislativo, y, de hecho, a la hora de adoptar soluciones a tan alto nivel hay que tener muy en consideración los efectos que esto va a producir en niveles inferiores, por lo que el diseño y la puesta en práctica de las mismas demandan apoyo y participación de los actores y operadores de la cadena afectados de forma coordinada.

Partiendo de este escenario, el grupo de expertos llega a efectuar una serie de recomendaciones, que parten de la necesidad de que las partes implicadas —que van desde los estados, las instituciones internacionales, el sector económico-privado y la propia sociedad civil— asuman **la seguridad alimentaria y la nutrición como dimensión fundamental de los sistemas alimentarios sostenibles y aborden colectivamente las PDA para mejorar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición**.

Dichas recomendaciones se agrupan en torno a cuatro vías que se sopor-
tan e interrelacionan entre sí y que detallamos a continuación.

1. Mejorar la recopilación de datos y el intercambio de conocimientos sobre las PDA

Supone que todas las partes implicadas alcancen un consenso sobre la propia definición y ámbito de las PDA, mejorando la recopilación y tratamiento de los datos, dotándolos de una mayor transparencia a efectos del intercambio de experiencias y buenas prácticas para su reducción. Para ello, consideran factible y recomendable que la propia FAO consensúe los protocolos y métodos para cuantificarlas y analizar sus causas mediante procesos participativos que tengan en cuenta las aportaciones de todos los agentes para diseñar las estrategias adecuadas para reducir el problema.

2. Elaborar estrategias eficaces para reducir las PDA en los niveles adecuados

Implica a los Estados, al objeto de que desarrollen procesos o planes de acción encaminados a establecer los puntos críticos, identificar las causas de las PDA en los distintos niveles y las posibles soluciones, así como el grado y forma de intervención sobre el sistema, identificando los actores que deberán impulsar dichas soluciones, los costes y los beneficios, además de prever posibles limitaciones y obstáculos y las pautas para afrontarlos. Dichos procesos estatales deberían estar respaldados por la FAO como institución internacional de referencia, junto con sus asociados, al objeto de adaptarlos a sus propias particularidades.

3. Tomar medidas eficaces para reducir las PDA

A los Estados les correspondería la inversión pública en infraestructuras y sistemas para asegurar unas cadenas alimentarias sostenibles y diseñar un marco adecuado que incorpore normativa, estímulos y formación al sector privado y a los consumidores, orientados a que adopten medidas que se concreten en un consumo más racional y responsable. A ello habría que unir incentivos para realizar inversiones en procesos que añadan valor a la producción, el fomento de las auditorías sectoriales para determinar las PDA que generan, la reforma de la política de compras institucionales de productos alimentarios y el diseño y aplicación de herramientas de contabilización de las PDA y su evolución en todos los sectores y fases del proceso.

Además, junto a las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, deberían desarrollar programas para conocer y fomentar las mejores tecnologías disponibles y promover e invertir en la investigación y el intercambio de buenas prácticas desde el reconocimiento de la diversidad de los sistemas alimentarios y su distinta afección en cuanto a las PDA,

apoyando la gobernanza a lo largo de las cadenas alimentarias e impulsando las acciones colectivas de sensibilización, participación e información a los consumidores a fin de reducir las mismas.

Al sector privado correspondería el desarrollo de políticas de responsabilidad empresarial, tanto individuales como colectivas, compartiendo costes y beneficios, reformar prácticas comerciales minoristas de estandarización y desprecio de productos introduciendo diferenciaciones de precios y calidades para abrir nichos de mercado al conjunto de la producción que eviten pérdidas de valor económico y nutricional.

Así mismo se propone que las organizaciones de investigación y desarrollo incrementen la inversión en innovación tecnológica para añadir valor a los productos agrícolas prolongando la vida útil y protegiendo sus valores nutricionales.

4. Mejorar la coordinación de las políticas y estrategias a fin de reducir las PDA

Se propone que los estados incorporen la preocupación por las PDA en sus políticas agrícolas y alimentarias, en los programas de desarrollo y en otras políticas que pudiesen repercutir en las mismas, que apuesten —a tal respecto— por medidas congruentes, aunque persigan diferentes objetivos finales, impregnando de esa misma coherencia el conjunto de la cadena alimentaria, incluidas las medidas de información y el mensaje que se pretende trasladar tanto al productor como al consumidor.

Así mismo, se apuesta por la elaboración y promoción de un sistema de jerarquías en la aplicación de soluciones para la reducción de las PDA, desde su prevención a su reutilización, reciclado o tratamiento final como residuos. En ese escenario debe jugar un papel fundamental la clarificación y armonización del fechado de los alimentos tomando en consideración los principios del Codex Alimentario.

Al conjunto de los operadores implicados corresponderá contribuir a la mejora de la comunicación y la coordinación, así como el reconocimiento y puesta en valor de los esfuerzos efectuados en las diferentes fases.

Por último, al Comité de Seguridad Alimentaria se le recomienda que valore la convocatoria de encuentros encaminados a poner en común las experiencias de éxito, los retos afrontados y las experiencias adquiridas en el desarrollo de las mismas, de forma que se pueda utilizar dicha información para diseñar directrices que faciliten a los gobiernos la eficiencia de sus sistemas alimentarios, así como para impulsar la sensibilización sobre las PDA a todos los niveles.

Evidentemente, vemos iniciativas y propuestas llenas de sentido común pero también de obstáculos inevitables, sea por desidia o falta de priorización política del problema en instituciones y estados, sea por anteposición de otros intereses económicos de los grandes operadores del mercado, sea por falta de recursos para proporcionar los estímulos e incentivos necesarios para mejora de sistemas, formación o información, o sea por la ausencia de medidas que dirijan o estimulen una actuación más racional del consumidor en el mercado.

No obstante, reconoce el problema, lo dimensiona y establece unas directrices que, observaremos, han sido asumidas en gran medida –al menos a nivel teórico- en el seno de la Unión Europea, aunque la disposición de medios aún brille por su ausencia.

B) INICIATIVAS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

Ya decimos que las instituciones de la Unión Europea también se han hecho eco del problema de las PDA a través de las dos iniciativas que vamos a desarrollar a continuación: la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo del año 2011 sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI)); y el Documento de Posición sobre las pérdidas y desperdicios alimentarios.

Los desarrollamos a continuación.

B.1) Resolución del Parlamento Europeo sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI))

Este documento del Parlamento Europeo parte en sus consideraciones de una serie de datos objetivos y demoledores (los disponibles en 2011) que ponen de manifiesto el volumen de PDA en el marco de la UE en contraste con los problemas alimentarios que afectan a la población europea y mundial.

Anualmente se pierden en Europa hasta el 50 % de alimentos sanos y comestibles a lo largo de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria desde la producción al consumidor final, convirtiéndose en residuos.

Los estudios de la Comisión cifran la generación anual de residuos alimentarios en los 27 Estados miembros en unos 90 millones de toneladas (179 kilos por habitante), previéndose –en ausencia

de medidas correctoras- que los residuos alimentarios se incrementen en un 40% para el año 2020.

En la UE viven 79 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, correspondiente al 15% de la población con rentas inferiores al 60% de su media nacional, de los que 16 millones reciben soporte alimentario de la beneficencia.

Según la FAO, 925 millones de personas en el mundo sufren desnutrición, teniendo en cuenta que el aumento previsible de población hasta 9.000 millones de habitantes exigirá un incremento mínimo de la producción alimentaria del 70 % en 2050.

En la producción de cereales, bastaría eliminar las pérdidas para cubrir tres quintas partes del incremento de la demanda prevista para 2050.

La producción de un kilo de alimentos emiten 4,5 kilos de CO₂, lo que supone en Europa la generación anual de 170 millones de toneladas equivalentes de CO₂ entre la industria alimentaria (59 millones de toneladas), el consumo doméstico (78 millones de toneladas) y otros (33 millones de toneladas).

La producción del 30 % de alimentos que se pierde o desperdicia supone el uso de un 50 % más de recursos hídricos para el riego.

Con semejantes datos, el Parlamento Europeo asume que la reducción de las PDA es un preámbulo necesario para afrontar la erradicación del hambre, mejorar la nutrición de la población y asumir el aumento de la demanda alimentaria consecuente a las previsiones de incremento demográfico. **Pero además, a diferencia del Grupo de Expertos del CSA, el Parlamento Europeo incide especialmente en los condicionantes ambientales derivados de este problema, al poner de manifiesto que un menor desperdicio de alimentos comportaría un uso más eficiente de las tierras y una mejor gestión de los recursos hídricos y minimizaría las consecuencias sanitarias y ambientales derivadas de la contribución al efecto invernadero de las montañas de residuos de alimentos por efecto del gas metano que producen.** Dicha preocupación ambiental es coherente con un entorno en el que –sin estar garantizada la accesibilidad a una alimentación adecuada del conjunto de la población- la seguridad alimentaria no se encuentra tan en precario como en los países en desarrollo.

Bajo tales premisas, el legislador europeo admite que el problema del desperdicio de alimentos en las fases de comercio minorista y consumo final es una circunstancia que atañe, fundamentalmente a los países ricos,

mientras que en los países en desarrollo es mínimo, siendo que en ellos pesan mucho más las limitaciones financieras y técnicas en toda la cadena de producción de alimentos y, sobre todo, en la producción, cosecha, transformación y transporte, que generan pérdidas a lo largo de la misma.

Este problema viene acompañado, además, de otros asociados a las inadecuadas pautas de alimentación propias de los países más desarrollados, como la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y los cánceres asociados a una dieta excesivamente rica en grasas y proteínas, dándose la paradoja de que el porcentaje de población mundial hipernutrida se equipara a la malnutrida y desnutrida.

Por tal motivo, se valoran especialmente las iniciativas sensibilizadoras e informativas sobre la población para el fomento y promoción de una cultura de consumo sustentada en principios de racionalidad, sostenibilidad y solidaridad.

Esto no obsta para que, sin menoscabo de lo anterior, el legislador europeo considere que –junto a una apuesta por mejores prácticas en todas las fases de las cadenas alimentarias propias que contemple especialmente esa vulnerable fase del consumo final- el prestar apoyo y colaboración a los países menos desarrollados, al objeto de que puedan incrementar la eficiencia de sus cadenas agroalimentarias, conlleva tanto beneficios directos a las economías locales y al desarrollo sostenible de las mismas, como, de forma indirecta, a la mejora del necesario equilibrio de la balanza comercial global de productos agroalimentarios, contribuyendo a la redistribución de los recursos naturales de forma más justa y solidaria, y –a la vez- más eficaz y eficiente.

Es por ello que se insta a la Comisión a que incorpore en sus políticas de cooperación al desarrollo la preocupación por estimular la mejora y modernización de las cadenas alimentarias de los países beneficiarios de tales programas, de forma que mejore su eficiencia y se disminuyan las PDA.

Partiendo de ese conjunto de consideraciones, y de la afirmación de que la seguridad alimentaria es un derecho fundamental de la ciudadanía que está comprometida a nivel mundial por la limitada disponibilidad de los recursos naturales frente a una población mundial en constante crecimiento y las dificultades en el acceso a los alimentos por la población más vulnerable, se asume como una prioridad de la Unión Europea -a todos los niveles y estimulando la participación de todos los agentes implicados- afrontar el hecho de que diariamente se desperdician y salen de la cadena, por causas diversas, ingentes cantidades de alimentos perfectamente comestibles con los impactos ambientales asociados a su producción y gestión como residuos, instando a

la Comisión a que, previo análisis de los factores determinantes a lo largo de toda la cadena y en cooperación con la FAO, **adopte medidas para reducir a la mitad los desperdicios alimentarios en el horizonte 2025, horizonte que posteriormente se ha adelantado a 2020 en función de la hoja de ruta establecida por la Comisión Europea, armonizándolas con los programas de reducción de residuos.**

Con ese objeto, incluso se valora la pertinencia y oportunidad de medidas coercitivas para quién provoque despilfarro en el contexto del **principio “quien contamina paga”**, otorgando tanta importancia a la eficiencia en la cadena alimentaria como se presta a la eficiencia energética. A tales efectos se invita a la fijación de objetivos concretos para los estados miembros en el marco de la Directiva Marco sobre Residuos.

Como premisa para trabajar en pos de ese laudable objetivo, se plantea la necesidad de una **categorización jurídica armonizada y homogénea de los conceptos de pérdida o desperdicio alimentario, así como de los potenciales residuos o “biorresiduos” susceptibles de una gestión valorizadora como tales**, dada la actual falta de armonía en el uso de estos términos y la confusión inherente a la misma, algo cierto y conveniente que, aunque puede parecer accesorio, refleja una realidad que conviene afrontar para alcanzar unos niveles aceptables de seguridad jurídica en las medidas regulatorias que, en su caso, se pudieran diseñar para afrontar el problema.

A partir de ahí, y bajo unos parámetros en los que prima un abordaje integral y compartido de los procesos desde el campo a la mesa, el Parlamento Europeo incorpora ya reflexiones interesantes y alternativas sobre el necesario **fomento de las relaciones directas entre productores y consumidores que acorten las cadenas de suministro alimentario, y sobre la conveniente reorientación de los programas sociales de acceso a los productos alimentarios para minimizar los desperdicios.**

Del mismo modo, incorpora la propuesta de **permitir la comercialización por debajo de coste de los productos alimentarios en riesgo de caducidad o perecimiento, así como la necesidad de considerar el valor nutricional de los productos que estéticamente puedan no cumplir los estándares comerciales, ofreciendo alternativas económicas para evitar su salida de la cadena.** Estos planteamientos novedosos se concretarán más adelante en las medidas propuestas, pero no dejan de ser indicativos de que hay posiciones abiertas a nuevos enfoques del problema.

Así, más allá de los lugares comunes en los que se aprecia un alto grado de coincidencia con el documento anteriormente analizado y las propias

propuestas de la FAO, hay que señalar, por resultar especialmente significativas, determinadas medidas concretas, que se piden a la Comisión y cuyo traslado al marco regulatorio sí que conllevaría avances reseñables.

Peticiones concretas de actuación a la Comisión y a los Estados de actuaciones en materia de desperdicios alimentarios

- 📋 **Promoción de campañas de sensibilización de la ciudadanía sobre el problema de los PDA**, sus causas y las medidas para corregirlo, fomentando una cultura científica y cívica mediante medidas que incorporen cursos de educación sobre los alimentos en todos los niveles.
- 📋 **Estímulo a las iniciativas locales de recuperación de los alimentos no vendidos y desechados a lo largo de la cadena alimentaria canalizando su reparto entre los grupos ciudadanos sin capacidad adquisitiva**, destacando la aportación de los voluntarios involucrados en la logística para ello y la de las empresas del sector comercial que cooperan mediante sus actuaciones contra el desperdicio.
- 📋 Asumir a los operadores del mercado a asumir su cuota de **responsabilidad en el diseño de los formatos y cantidades** bajo los que se comercializan los alimentos, para que afronten la necesidad de ofrecer porciones de tamaños variados que tengan en cuenta la diversidad de los actuales modelos familiares, así como una mayor apuesta por la venta a granel.
- 📋 Nuevas **medidas regulatorias sobre la licitación de proveedores en servicios públicos colectivos de restauración**, al objeto de que, en caso de igualdad de condiciones, se priorice la adjudicación a operadores que aseguren la redistribución gratuita del excedente a colectivos vulnerables con dificultades de acceso a la alimentación, o bien comprometan o aporten medidas específicas para reducir PDA a lo largo de la cadena.
- 📋 Impulso de medidas que puedan reducir el desperdicio de alimentos asociado a una **deficiente comprensión de elementos informativos como las fechas límites de venta y consumo**, facilitando las ventas a descuento o a pérdida de los productos próximos a su caducidad o tarados. Se considera necesario adoptar medidas para clarificar el sentido de las indicaciones de fechas en las etiquetas de los alimentos y conceptos como el de “consumo preferente”, “fecha de caducidad” o “fecha límite de consumo” eliminando incertidumbres sobre la seguridad, comestibilidad o calidad de los alimentos que generen su desprecio por el comercio minorista o el consumidor final. Para ello, se insta a la Comisión a publicar un manual asequible sobre el consumo de productos próximos a su caducidad.

Peticiones concretas de actuación a la Comisión y a los Estados de actuaciones en materia de desperdicios alimentarios

- 👉 Fomentar la **optimización de los envases cuya eficiencia se considera determinante en la prevención del desperdicio**, apostando por un desarrollo del diseño industrial ecológico que mejore sus condiciones de almacenamiento y uso para aumentar la vida útil de los productos contenidos y conservar su frescura y calidad, garantizando en todo caso la salud de los consumidores.
- 👉 **Elaboración y difusión de recomendaciones científicas sobre las temperaturas más idóneas para la conservación de los diferentes productos** promoviendo una armonización de los criterios, especialmente en cuanto a los productos objetos de comercio y transporte transfronterizo.
- 👉 Se insta a los Estados miembros a que **apoyen las iniciativas de producción sostenible a pequeña y mediana escala orientada a los mercados de proximidad locales y regionales**, más sostenibles medioambientalmente, fomentando la estabilidad del sector primario mediante la promoción de cadenas de comercialización cortas o de kilómetro cero.
- 👉 Como vemos, esta Propuesta de Resolución, desafortunadamente no concretada a la fecha en instrumentos normativos de mayor eficacia, aporta propuestas que, más allá de las medidas de estímulo económico, político o simplemente moral, requieren acciones legales y reglamentarias concretas y eficaces.

Así, el único resultado que podemos vincular de algún modo con esta resolución es una **“Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en recursos”** que, aparte de reconocer el sector alimentario como prioritario para mejorar la eficiencia productiva en el uso de los recursos y plantear el objetivo de reducir a la mitad los residuos alimentarios comestibles en la UE para 2020 **no ha aportado herramientas concretas**, ni siquiera la necesaria evaluación y diagnóstico objetivo previo de las cadenas alimentarias en el seno de la Unión.

No obstante, en julio de 2014 se adoptó el Comunicado **“Hacia una economía circular: programa para una Europa con cero residuos”**, que propone que los estados miembros desarrollen estrategias nacionales de prevención de los desperdicios alimentarios, y se compromete a garantizar

que el desperdicio alimentario en las fases de producción, venta, distribución, restauración, hostelería y hogares, se reduzca en al menos un 30% antes de 2025.

A principios de verano de 2015 se anunciaba que una propuesta similar se iba a trasladar al Parlamento Europeo, con el objetivo de prohibir por ley que los supermercados de la Unión Europea tiren comida, obligándoles a que distribuyan los alimentos que no se van a vender entre organizaciones humanitarias y asistenciales. La iniciativa, auspiciada por Arash Derambarsh, concejal del Ayuntamiento de la ciudad de Courbevoie (Francia), que en su momento consiguió que se obligara por ley a donar alimentos en Francia, se ha marcado el objetivo de que el Parlamento Europeo apruebe una denominada “**ley de economía circular**” para alentar a los Estados miembros de la UE a secundar la iniciativa gala y cambiar el actual modelo de economía lineal que se basa en el ciclo plano e ineficiente de producción-uso-desperdicio alimentario. Precisamente, sobre ese concepto de “economía circular” que se realimenta en sus recursos limitando las pérdidas, se ha abierto una consulta mucho más amplia por la Comisión Europea durante el verano de 2015 que concluía el 20 de agosto del mismo año, y cuyos resultados convendrá valorar con detalle en su momento.

En cualquier caso, el promotor de la iniciativa entiende que debe actuarse con celeridad para evitar que el **lobby de la industria agroalimentaria** europea se oponga organizadamente a esta medida, tal y como lo ha venido haciendo —con relativo éxito— en Francia. Esto sería un hito histórico que cambiaría la forma de actuar de las cadenas comerciales del sector alimentario en Europa de forma drástica. Hasta julio, la iniciativa Derambarsh había conseguido 539.000 firmas en siete países europeos apoyando su propuesta.

La cuestión es si bastaría con establecer la obligatoriedad de la donación de alimentos por ley sin tener en cuenta que muchas de estas organizaciones destinatarias de las mismas no cuentan con infraestructura necesaria para transportar, almacenar o conservar un alto volumen de alimentos, lo que —sin duda— requeriría un tratamiento más integral de un problema que, en cualquier caso, no se resuelve solo con la donación de los alimentos no comercializados.

B.2) El Documento SlowFood, de posición sobre las pérdidas y desperdicios alimentarios

Slow Food es un movimiento internacional con origen en Italia que aglutina más de 83.000 socios en todo el mundo y que tiene entre sus objetos sociales otorgar dignidad cultural a las temáticas relacionadas con la comida

y la alimentación, individualizar los productos alimenticios y las modalidades de producción ligados a un territorio, en una óptica de salvaguardia de la biodiversidad, promoviendo su categorización y protección en tanto que bienes culturales, elevar la cultura alimentaria de la ciudadanía y promover la práctica de una calidad de vida distinta, basada en el respeto al ritmo y tiempo naturales, al ambiente y la salud de los consumidores.

Lo traemos a colación por el interés de un documento de valoración elaborado por Ursula Hudson y Marta Messa para dicha organización con financiación de la Unión Europea, en el que se hace una valoración crítica de las perspectivas, formas y ritmos con que se viene abordando el problema de las PDA, concretamente en el seno de la UE y sus estados miembros, y de forma más genérica a nivel internacional.

Así, el Documento de Posición, parte de una reflexión básica: **“la producción de alimentos y los alimentos mismos no pueden ser asimilados al concepto de mercancía o commodity”**. Es decir, el tratamiento del alimento como uno más de los bienes de consumo a los que accedemos, mercantilizándolo y obviando su valor social y privándolo de su dimensión como bien fundamental de interés común, inevitablemente facilita y pre-dispone a su despilfarro.

Esto lleva a una concepción de las PDA *como el resultado de la falta de valor atribuida a la producción de alimentos y a los alimentos mismos durante las diferentes etapas de la cadena agroalimentaria*. De este modo puede llegar a entenderse que grandes cantidades de la producción agrícola se pudran sin llegar a recolectarse por su precio en el mercado no justifica el coste de su recogida, un fenómeno difícil de cuantificar en el conjunto de las pérdidas estimadas por la UE.

Así mismo, más allá de las causas formales y oficialmente reconocidas en los documentos institucionales que hemos abordado anteriormente, Slow Food profundiza en cuestiones conductuales que no nos resultarán demasiado extrañas y que afectan a aspectos más profundos y menos sistematizables:

En el hemisferio norte se produce y se compra demasiada comida, a menudo desechada antes de su deterioro. Son más cada vez los consumidores que gozan de una constante y creciente prosperidad. Han olvidado las lecciones de los ancianos que han vivido el hambre, y han desarrollado una actitud condescendiente y tolerante del despilfarro, fruto a su vez, de la pérdida de cultura y habilidad en la cocina. Se compra solo los cortes finos de la carne y pocas especies de pescado, los más fáciles de preparar; se considera la uniformidad como un valor y, por tanto, se desechan frutas y verduras “fuera de las medidas”. Esto provoca que una vergonzosa cantidad de alimentos termine en incineradores que, por

otra parte, requieren un consumo adicional de energía para eliminarla.

Del mismo modo, y en relación a las sociedades en desarrollo, incorpora factores económicos que van más allá de las carencias técnicas, logísticas o estructurales en la producción:

En el hemisferio sur, sin embargo, la comida se desperdicia por falta de infraestructuras, medios para la conservación y transportes adecuados. Pero se desperdicia igualmente cuando se pone en competencia a la producción de biocarburantes, de biogás y de grandes cantidades de piensos para animales, con los alimentos para los seres humanos: competencia que en algunas zonas del planeta está fuertemente sesgada hacia los intereses de los especuladores y del agribusiness.

Causas de las PDA, según la Comisión Europea

La sobreproducción alimentaria que genera excedentes al superar la oferta a la demanda.

Los elevados niveles estéticos del mercado, que desprecia parte de la producción por factores no asociados a su valor nutritivo intrínseco.

Las ineficiencias en la gestión de almacenes e inventarios que provocan el deterioro del stock y daños en el embalaje.

Las estrategias de marketing que fomentan compras irracionales y por encima de la necesidad real.

Las ineficiencias en la cadena.

Las abundantes raciones estándar en la restauración.

Causas de las pérdidas y desperdicios

Aunque ya hemos abordado esta cuestión, es interesante completar esta visión sobre las principales causas de las PDA en la Unión Europea porque así podremos identificar mejor las medidas correctoras.

Pero además hay **causas directamente asociadas a la actuación del como el escaso valor asociado a la comida** que provoca desidia para su uso eficiente, la preferencia por algunas partes de los alimentos, que lleva a desechar otras, la falta de planificación en las compras, el escaso conocimiento de los productos, la conservación inadecuada o el ya referido malentendido sobre el significado de las indicaciones de fecha de la etiqueta.

Pero además existen **razones sistémicas derivadas de que el consumo, racional o no, es el motor económico del mercado**, formando el desperdicio parte esencial de un proceso en el que lo fundamental es el estímulo de la demanda ya que el amplio margen de beneficios justifica el excedente. En el fondo, la comida es relativamente barata en los países ricos, tanto por la optimización de los costes de producción (que no suelen internalizar los costes ambientales) como por el propio precio del producto en el mercado minorista, por lo que desperdiciar en los países ricos no es un problema, sino una necesidad para que la maquinaria del mercado no cese en su funcionamiento.

Impacto social de las pérdidas y desperdicios

A pesar de lo aparente, las PDA sí que generan impactos en nuestra Sociedad. Impactos **ecológicos** como los que ya hemos tenido ocasión de abordar, y –por supuesto- impactos **económicos** para productores y minoristas que ven mermados sus beneficios, consumidores que desechan productos que han pagado y contribuyentes que tienen que soportar los costes de gestión de los residuos. Pero también se generan impactos culturales, por la pérdida de valor de estos elementos asociados histórica y socialmente a la cocina y la gastronomía, y –desde luego- impactos **éticos** por lo que supone el desperdicio de alimentos como residuos mientras millones de personas pasan hambre, incluso en nuestras sociedades presuntamente ricas y desarrolladas.

Propuesta de soluciones en el documento de Slow Food

En cuanto a las potenciales soluciones, el documento hace una valoración crítica de las principales respuestas que se barajan sobre el problema, por cuanto considera que **no se está abordando eficazmente el origen del problema mediante medidas de prevención**, sino el tratamiento o revalorización de las PDA.

Es el caso de las donaciones a Bancos de alimentos de productos cercanos a la fecha de caducidad/consumo preferentes, la transformación de desechos en piensos o bioenergía en procesos con altos costes ambientales y que no garantizan la salud de los consumidores, el uso de ingredientes alimentarios especiales que extiendan la duración de los productos o la aplicación de innovaciones tecnológicas para mejorar las prestaciones en los campos y transformar productos que no cumplan los estándares del mercado. Soluciones todas que, sin dejar de ofrecer relativa salida a situaciones concretas de la cadena no atacan en su raíz el problema, y obvian el problema de la pérdida en la producción primaria.

La apuesta de Slow Food promueve el cambio de cultura que pasa por la

¿Cómo recuperar el valor del alimento?

Los consumidores deben cambiar el mercado con sus decisiones, siendo activos en materia de política y conscientes de la importancia de prevenir los residuos y su impacto sobre el sistema alimentario global.

Los productores deben adoptar modelos sostenibles de producción acordes a sus necesidades, sobre todo en relación con los desperdicios ocasionados por la imposición de seguir las exigencias del mercado o las condiciones impuestas por el marco regulatorio.

Las instituciones deben acercar a los responsables políticos a las buenas prácticas y a las necesidades de consumidores y productores, a fin de que tomen medidas destinadas a prevenir el desperdicio alimentario y evitar la creación de un mercado para los alimentos excedentes que termine por estimular económicamente su generación.

En tal sentido, propone un amplio abanico de acciones que merece la pena considerar y de las que queremos resaltar las siguientes:

Los productores pueden abrir nichos de mercado para colocar los productos que no cumplen los estándares estéticos y vender a los consumidores directamente, sin intermediarios, adecuando su oferta a la demanda y evitando el excedente.

Los vendedores pueden abrir nuevos nichos de mercado más económicos para productos estéticamente desestandarizados y evitar acuerdos con proveedores que fomenten la sobreproducción.

Los consumidores pueden y deben superar su papel pasivo de quien compra asumiendo un papel más activo y de interés en el sistema alimentario. Así mismo, el consumidor organizado como parte de la sociedad civil puede sensibilizar y concienciar sobre el valor de los alimentos y las consecuencias de nuestras opciones alimentarias cotidianas, promover formas de compra, colectivas, alternativas o colaborativas en canales cortos y directamente al productor comprar directamente a los productores.

Pero sobre todo, se pone el énfasis de las conclusiones en aquellas cuestiones que atañen a las autoridades e instituciones europeas, de las que se demandan las siguientes acciones:

Desarrollar estrategias basadas en datos fiables sobre una defi-

nición integral de los residuos y pérdidas alimentarias, definiendo jerarquías y prioridades en el tratamiento y gestión de los PDA, fomentando su implantación en los Estados Miembros.

Definir estándares de venta que pongan en el centro la calidad alimentaria intrínseca de los alimentos y no en su mero aspecto estético.

Evitar medidas que creen un mercado de valor para los desperdicios alimentarios estimulando su generación como negocio de forma que no se impulse una producción sin mercado en virtud de su valor como residuo.

Apoyar la agricultura sostenible de pequeña escala mediante incentivos e impulsar los canales de venta directa y las cadenas cortas de comercialización apoyando las iniciativas que propicien vínculos estrechos entre productores y consumidores.

Sostener actividades y campañas que aumenten la comprensión por parte de los consumidores del valor de los alimentos, animando a los Estados miembros a incluir en los programas escolares módulos sobre el conocimiento y las habilidades vinculadas a la alimentación.

Promover sistemas de etiquetado que ofrezcan información sobre los orígenes de los ingredientes, las técnicas de producción y transformación, que faciliten las compras conscientes.

Revisar la legislación sobre la seguridad de los alimentos desde la perspectiva de la reducción del desperdicio alimentario.

Revisar las normas de contratación pública para conceder prioridad a la prevención de residuos alimentarios y ofrecer incentivos que faciliten la minimización de los residuos alimentarios.

Permitir programas de redistribución de alimentos en Europa, como los bancos de alimentos, redes de apoyo para la compartición de los alimentos excedentes, eliminando las barreras a la misma.

Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que desarrollen actividades de concienciación y promover el intercambio de buenas prácticas entre productores y minoristas.

Fomentar la cooperación entre todos los actores de la cadena.

Consideramos que son propuestas perfectamente asumibles en el contexto de sistemas alimentarios más racionales y sostenibles, que priorizan los intereses generales sobre los económicos y justifican el esfuerzo de las autoridades comunitarias y también la implicación de la Sociedad Civil, con un papel muy especial de quienes asumen la representación y defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

C) INICIATIVAS EN ESPAÑA

Ya hemos podido comprobar que existe un diagnóstico teórico extenso sobre el problema, sus causas objetivas en las diferentes fases de la cadena alimentaria, y también un propósito de actuación cuya música suena bien, aunque la letra no está demasiado concretada y la ejecución prácticamente inédita en el ámbito jurídico-institucional.

Bien es cierto que han proliferado las iniciativas en el ámbito asociativo y corporativo, con carácter predominantemente sensibilizador o de creador de conciencia social y empresarial, e incluso con acciones concretas para valorizar las PDA, especialmente el desperdicio en la fase de comercialización, hacia sectores más vulnerables de la Sociedad.

Una amplia relación de acciones en diferentes ámbitos territoriales está recogida en el **Catálogo de iniciativas nacionales e internacionales sobre el desperdicio alimentario**, editado en 2014 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España.

Sin embargo, en este epígrafe nos vamos a ocupar básicamente de las iniciativas impulsadas desde las instituciones públicas, sea a nivel legislativo o ejecutivo, prescindiendo de las esas acciones nacidas de la acción privada y perfectamente recogidas en el documento de referencia.

C.1) Estrategia "Más Alimento, Menos desperdicio"

La Estrategia "**Más alimento, menos desperdicio**", se postula como un programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados, así como la reducción de las presiones ambientales, impulsada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente español mediante la implicación activa de los más amplios sectores de la sociedad y de los operadores de la cadena alimentaria, toda vez que se entiende que la prevención y minimización de las PDA requiere de una implicación de todos los sectores implicados, con un carácter multidisciplinar e incidiendo sobre todos los factores determinantes desde una perspectiva positiva de aunar los esfuerzos de todos los agentes en un interés común de mejorar la eficiencia del sistema a corto, medio y largo plazo.

El enfoque de esta estrategia viene a poner de manifiesto cuál es la visión del ejecutivo de nuestro país, que **huye del reglamentismo desde el punto y hora que apuesta por no vincular la reducción de las PDA a políticas intervencionistas y restrictivas** como las que ya se han planteado en otros países de la UE con fuertes resistencias de los sectores comerciales (véase la experiencia francesa que abordaremos más adelante). Muy al contrario, **nuestro Gobierno apuesta por recurrir a recomendaciones, acuerdos voluntarios y autorregulación**, aunque se admite conceptualmente la posibilidad de que estas acciones puedan ir acompañadas en algunos ámbitos de puntuales iniciativas normativas que tengan por objeto la mejora de la eficiencia en el sistema de suministros.

Así, de la Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, dicese que se construye sobre dos soportes esenciales:

La aplicación de criterios de transparencia, sostenibilidad y solidaridad, generando un entorno de diálogo y coordinación entre los operadores y agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas.

El estímulo, de forma organizada, coordinada y estructurada, de un cambio auténtico en las actitudes, procedimientos de trabajo y sistemas de gestión de todos los operadores del sistema.

Hablamos, por tanto, de la estrategia como un conjunto de iniciativas, estructurado, organizado y respaldado desde la Administración del Estado, que comporta la asunción voluntarista de nuevas pautas de actuación por parte de los operadores de la cadena alimentaria.

Muestra evidente de ese carácter voluntarista, que debe ser impulsado mediante la promoción y proyección exterior en términos de imagen de mercado de la implicación de los operadores y agentes comprometidos es el desarrollo de un Reglamento de uso público y externo del logotipo de la Estrategia, para que dichos compromisos obtengan un reconocimiento social –a nivel de exhibición de la responsabilidad corporativa- y su consiguiente retorno como factor de valor añadido a su posición frente a la competencia. Así mismo, la Estrategia pretende erigirse en un modo de plataforma que estructure, canalice y recopile las diferentes iniciativas surgidas en los diferentes ámbitos en relación a las PDA.

En el fondo, hablamos de recuperar la vieja estrategia del palo y la zanahoria con matices. Y decimos “con matices” porque, la mínima regulación previsible no tiene visos –en el contexto expresado- de contemplar medidas coercitivas en la línea propuesta por el Parlamento Europeo, y, más bien, el positivismo predicado sobre la implicación en la estrategia se sustenta sobre el valor social –y, fundamentalmente, comercial- del compromiso adquirido en términos de reputación e imagen corporativa.

La implantación de la Estrategia, que en principio se concibe con un horizonte temporal trienal sujeto a revisión una vez cumplido ese plazo, contempla el desarrollo de acciones en diferentes áreas de actuación:

- a. La realización de estudios para determinar dónde se producen las PDA, en qué cantidad, de qué forma y por qué causas.
- b. La identificación, divulgación y propuesta de buenas prácticas y acciones de sensibilización.
- c. El análisis y revisión de los aspectos normativos que condicionan la generación de PDA y pudieran afectar al desarrollo de la Estrategia y el cumplimiento de sus objetivos.
- d. La colaboración entre y con otros agentes. En este ámbito se contemplan varias actuaciones que ponen de manifiesto el carácter fundamentalmente voluntarista y concertado de la Estrategia.
- e. El impulso del diseño y desarrollo de nuevas tecnologías que contribuyan a la prevención y reducción de las PDA, fomentando proyectos para mejorar la eficiencia productiva dentro del marco de las políticas de innovación para la industria alimentaria.

Nos detendremos ahora en el desarrollo de alguno de estos aspectos.

Colaboración de los agentes

La primera actuación se centra en la promoción de **acuerdos voluntarios para definir los compromisos que las empresas y organizaciones con implicación en la cadena alimentaria están dispuestos a asumir para avanzar en la reducción de las PDA**, y contribuir al desarrollo y cumplimiento de dichos acuerdos.

Una segunda actuación se centra en el **desarrollo de la cooperación con los bancos de alimentos y otras entidades benéficas para facilitar el máximo nivel de redistribución de los alimentos desechados hacia colectivos sociales necesitados**.

También se prevé el **apoyo a canales cortos de comercialización**, fomentando las relaciones directas entre productores y consumidores como forma de reducir las PDA, así como el impulso a las auditorías en las empresas para evaluar la eficiencia real de los procesos aplicados en la gestión de las PDA y determinar los ámbitos de mejora.

En estas materias poco se ha hecho, más allá de la elaboración y publicación del catálogo de iniciativas contra el desperdicio alimentario, donde se incluyen propuestas de iniciativas para el fomento de los canales cortos y la realización de estudios para conocer en qué etapas y procesos se produce el desperdicio alimentario a lo largo del proceso de producción primaria en España y diagnosticar y cuantificar el desperdicio alimentario en el sector de la distribución alimentaria y de la restauración colectiva y organizada.

Aspectos normativos

Tenemos que detenernos necesariamente en las acciones contempladas dentro de las actuaciones para la revisión del marco normativo, por cuanto este estudio pretende ser un análisis realizado fundamentalmente desde una perspectiva jurídica. Ya hemos visto como se pretende revisar aquellos aspectos del ordenamiento que supongan límites o dificultades a las medidas de prevención, reducción y valorización de las pérdidas y desperdicios alimentarios. Y es destacable ya su propio enunciado en la estrategia: no se trata de impulsar medidas legislativas y reglamentarias para impedir las pérdidas y los desperdicios, sino de analizar qué obstáculos pueden encontrarse en nuestro ordenamiento a la realización de determinadas prácticas encaminadas a prevenirlas o minimizarlas.

Ya de entrada, **parece que el ejecutivo español renuncia a una regulación de carácter prescriptivo que pueda establecer obligaciones adicionales a los operadores en relación a esta materia, dentro de ese criterio voluntarista que opta más por la autorregulación que por la coerción.** Y en ese sentido se orientan las acciones previstas:

Identificar exigencias normativas del ordenamiento nacional que por su naturaleza y prescripciones puedan influir en la generación de pérdidas o desperdicios.

Identificar posibles limitaciones y obstáculos legales a la reutilización de productos no comercializables abocándolos a su desperdicio.

Efectuar la revisión de estándares de calidad aplicables al aspecto exterior como el calibre y la forma que excluyan de la cadena productos seguros y comestibles con cualidades nutricionales aceptables.

Fomentar estímulos e incentivos legales, económicos y fiscales que motiven las donaciones de alimentos, abocados a su salida de la cadena por razones no relacionadas con su seguridad, a entida-

des benéficas.

Estudio sobre la aplicación de la normativa de higiene y seguridad alimentaria en las pequeñas explotaciones al objeto de promover medidas para facilitar las iniciativas de comercialización local como canales cortos y más eficientes de distribución.

Revisar la normativa reguladora de la gestión de los subproductos no aptos para el consumo humano al objeto de regular su tratamiento y aprovechamiento en la alimentación animal o su valorización energética.

Como vemos, más allá de la posibilidad de regular estímulos o incentivos que impulsen o muevan ese pretendido voluntarismo de forma obviamente interesada, la actuación se centra en proceder a una revisión de requisitos y estándares que, en aras de unos determinados criterios de seguridad o calidad aceptados y vigentes hasta la fecha, han provocado la expulsión de la cadena alimentaria de productos que —en principio— conservan valores nutricionales aprovechables.

El planteamiento, en la medida en que se garantice la salvaguarda de los innegociables principios de información, salubridad y seguridad del consumidor, puede ser razonable en el contexto de nivel de PDA en el que hemos estado trabajando, con sus correlativas consecuencias sobre la disponibilidad de alimentos y el impacto sobre los recursos ambientales.

La pregunta es, porqué en lugar de establecer pautas de producción, gestión, tratamiento y actuación reguladas bajo la premisa de la prevención en la generación de PDA se prioriza la desregulación y relajación de los niveles de exigencia, que pueden tener su razón de ser cuando se sustentan en inocuos criterios exclusivamente comerciales, pero que pueden tener su importancia cuando tienen por objeto amparar derechos razonables y legítimos de los consumidores y usuarios.

En cualquier caso, si atendemos a las memorias de la Estrategia, en cuya comisión de seguimiento —en la que se suponen deben estar todos los agentes implicados y afectados— no constan los representantes de los consumidores, veremos que la actividad en esta línea de actuación ha sido muy escueta. Así, mientras en la memoria 2014 es la única área de actuación en la que no se refiere ninguna acción concreta, en 2013 se refieren las siguientes actuaciones:

Participación del MAGRAMA en el Grupo de Prevención de AECOC en el que se realizó por parte de la empresa consultora Garrigues, una exposición de los beneficios y oportunidades de mejora en la fiscalidad de las donaciones de alimentos.

Consulta a la AESAN sobre posibles barreras legales en materia de higiene que impiden las donaciones de alimentos sobrantes en el sector HORECA a entidades de acción social.

Reunión con los Bancos de Alimentos para analizar las limitaciones existentes para favorecer las donaciones de alimentos por parte de empresas del sector agroalimentario en la que se identificaron los siguientes temas como prioritarios para estas entidades:

- a. Mejorar el sistema de desgravación para hacer más ventajosa la donación frente a la destrucción, aumentando la desgravación por encima del 35% o, en su defecto, modificar la ley sobre el impuesto de sociedades, para que la donación a entidades sin ánimo de lucro sean deducibles.
- b. Cubrir las necesidades de transporte, por cuanto la disponibilidad de un transporte adecuado resulta la principal limitación a la mejora de la eficiencia del sistema de redistribución de alimentos, por cuanto conlleva un coste elevado.
- c. Contar con la colaboración de los Gobiernos regionales y locales para identificar aquellos obstáculos legales que dificultan la redistribución de alimentos en sus respectivas regiones.

Como vemos, una escasa proyección estratégico-jurídica que pone en tela de juicio la apuesta real por avanzar en esta línea y la voluntad de adoptar iniciativas legislativas de vanguardia, más allá de eliminar supuestos obstáculos cuya remoción debe ser cuidadosamente valorada y consensuada con los representantes de los intereses ciudadanos afectados.

Obviamente, no vamos a cuestionar el valor de la estrategia como catalizador de iniciativas, especialmente en el ámbito del estudio, el debate entre operadores y la sensibilización, pero si tuviéramos que evaluarlo en resultados objetivos –algo complejo, dada la ausencia de datos armonizados de evolución de la situación de las PDA en nuestro país- probablemente cuestionaríamos la incidencia real en el sistema de un conjunto de acciones marcadas por el voluntarismo de todos los implicados.

Hasta tal punto es así que, incluso al paio de la iniciativa francesa que más adelante veremos, y en aras de una política más ambiciosa contra las PDA que pase por establecer la obligación legal de proceder a la donación de excedentes alimentarios a la distribución e, incluso, por sancionar el incumplimiento de esta obligación, el Grupo Parlamentario socialista presentó en junio de este año una **Proposición no de Ley para que el**

Gobierno, con carácter inmediato establezca por Ley la obligación de los distribuidores del sector alimentario de proceder a la donación a organizaciones benéficas autorizadas de los alimentos -se entiende que los destinados a desecho- siempre que sean aptos para el consumo, estableciendo un régimen sancionador al incumplimiento de la misma.

En cualquier caso, con ser un paso más allá, no dejaría de ser un abordaje muy parcial del problema que tampoco ataja el mismo en su raíz, aunque dota de valor social a una producción que en caso contrario acabaría gestionada como residuo.

C.2) Guía y Propuestas de la Generalitat de Cataluña

Como una iniciativa autonómica significativa y digna de reseñar, nos vamos a fijar en el documento **Un consumo + responsable de los alimentos: Propuestas para prevenir y evitar el despilfarro alimentario**, publicado por el Departamento del Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña y la Agencia de Residuos de Cataluña, con unos contenidos muy similares a los de la estrategia estatal.

Podemos observar la particularidad de la inclusión de un concepto diferente al de pérdida o desperdicio que veníamos utilizando conforme al criterio de la FAO. Este concepto es el de “**despilfarro alimentario**”, que el documento define como “**los alimentos que se desaprovechan, pese a que todavía tienen valor como recurso nutritivo para las personas**”.

El estudio parte de un diagnóstico sobre el volumen de despilfarro alimentario generado en la comunidad catalana basado en el análisis de la fracción orgánica en la gestión de residuos. Así, para caracterizar el despilfarro alimentario en Cataluña se ha tomado como referencia un estudio de la Universidad Autónoma de Barcelona sobre cerca de seis toneladas de residuos de la fracción resto y de la llamada **fracción orgánica de los residuos** municipales procedentes de todo el territorio -una vez excluidos aquellos susceptibles de clasificación separada para su tratamiento específico (papel, cartón, envases, vidrios, plásticos, etc.)- producidos en el ámbito de los hogares y los sectores de distribución, restauración y catering, remitiéndose respecto de los generados en el sector productivo a una estimación a partir de los datos europeos.

De este modo, se ha estimado que la materia orgánica supone el 36 % del peso de los residuos municipales generados, de los que un 4 % corresponde a la fracción vegetal y la mayor parte, el 32 %, a restos de alimentos, lo que ha llevado a cuantificar el despilfarro en Cataluña en unas 262.000 toneladas anuales, que se **pretenden reducir desde un abordaje “trans-**

versal y poliédrico”, que prevea actuaciones sobre cada eslabón de la cadena alimentaria así como sobre los condicionantes sociales, económicos, ambientales, nutricionales, culturales y de todo tipo que inciden sobre las pautas de consumo y su influencia en la producción de ese despilfarro, al objeto de propiciar un cambio de actitud en todos los actores sociales, orientado a recuperar el valor de los alimentos como recurso y tener presente las implicaciones de toda índole implícitas en su obtención.

En tal sentido, se valora que las carencias en ese ámbito, unidas al mayor bienestar económico y la facilidad aparente de acceder a cualquier tipo de producto, con la pérdida de peso del gasto alimentario en la economía familiar, han provocado que el alimento haya ido perdiendo socialmente su valor real, más allá del monetario, que raramente incorpora su auténtico impacto.

En cualquier caso, desde la perspectiva de que el despilfarro alimentario, en su caracterización como residuos orgánicos ofrece diversidad de alter-

Programa de actuaciones de la Generalitat de Cataluña

La creación de un club ambiental de negocios –como punto de encuentro para compartir reflexiones y experiencias, y generar sinergias entre sus socios- que impulse programas de formación específicos para la industria alimentaria y que trabaje en el intercambio de experiencias para la reducción de los residuos, en especial, los orgánicos.

Estimular la incorporación de la reducción del despilfarro como acción prioritaria en sus estrategias de responsabilidad social corporativa entre las empresas del sector agroalimentario.

Formar y capacitar a los trabajadores de los sectores agrario y agroalimentario para que actúen de forma activa en la reducción del despilfarro alimentario en los procesos productivos mediante la adecuada selección y separación de los residuos.

Reducir, en los supermercados, la generación de residuos alimentarios por caducidad o vencimiento de la fecha de consumo preferente de los productos, así como los residuos alimentarios procedentes de producto fresco, mediante una adecuada gestión y exhibición del stock en los lineales, aplicando políticas de reducción de precio que faciliten la salida de los productos en riesgo.

Programa de actuaciones de la Generalitat de Cataluña

Implicar a los trabajadores de los establecimientos comerciales en la acción contra el despilfarro, como responsables del contacto directo con el consumidor, formándoles y sensibilizándoles en aspectos como la segregación y prevención del residuo alimentario en los centros logísticos y en los establecimientos comercios.

Segregar correctamente en origen de la fracción orgánica en los establecimientos comerciales, de forma que permita diferenciar los recursos que todavía tienen potencial de aprovechamiento.

Adecuar las raciones a las demandas de los clientes y normalizar la acción de llevarse la comida sobrante de los establecimientos de restauración, al objeto de reducir la cantidad de comida desechada procedente de los restos de las raciones emplatadas y la que no puede ser reutilizada en cocina para evitar su pérdida.

Diagnosticar las causas de la generación de los residuos en los establecimientos de restauración, para determinar las actuaciones focales a realizar y sensibilizar a los trabajadores sobre el problema concreto.

Promover el consumo de alimentos producidos en condiciones de proximidad geográfica y temporal (productos locales y de temporada) mediante campañas de sensibilización e información, tanto a restauradores y comerciantes como al consumidor.

Impulsar campañas de información y sensibilización, dirigidas a los consumidores para que introduzcan cambios en sus hábitos de consumo desde un mejor conocimiento del problema del despilfarro y su papel en la prevención del problema, contando para ello con el apoyo de los agentes sociales.

Poner en valor la cocina tradicional, elaborada domésticamente con alimentos frescos, de proximidad y de temporada, al objeto de dar valor a lo que se come y, por tanto, a los alimentos.

Recuperar los “espigadores” mediante programas de reinserción sociolaboral que permitan reintroducir esta figura que permite reducir las ineficiencias de los sistemas de recolección mecánica, reduciendo el despilfarro en el sector primario.

Efectuar campañas de información para modificar la gestión actual de los subproductos animales no destinados al consumo humano reduciendo la cantidad de residuos alimentarios que se tratan en plantas de compostaje o en vertederos, priorizando su gestión como subproducto animal para la fabricación de piensos.

Incorporar la implementación de medidas de reducción del despilfarro ali-

nativas de gestión previa al depósito controlado, se considera que la opción de establecer programas de donación de excedentes de comida para colectivos vulnerables o reprocesado para fabricar alimento para animales serán siempre preferibles a su desecho final.

A partir de estas consideraciones, y de un diagnóstico propio -aunque en la línea de los que ya hemos venido tratando en los diferentes ámbitos institucionales- sobre las causas del despilfarro en las diferentes fases de la cadena alimentaria, se diseña un programa de actuaciones para su reducción que incorpora las siguientes:

El conjunto de propuestas, sin duda útiles en su concepción y, de seguro, adecuadas a la finalidad pretendida, sigue planteando un **escenario marcadamente voluntarista**, sustentado en las acciones de responsabilidad social y en actuaciones de formación, concienciación y sensibilización. El problema es que el planteamiento adolece tanto de objetivos de obligado cumplimiento como de herramientas legales para asegurar la aplicación de las medidas.

No obstante, ya es más de lo que se ha hecho en la mayoría de las comunidades autónomas con competencias en materia de agricultura y pesca, industria, comercio, seguridad alimentaria y protección del consumidor, que no es poco.

Otra cosa será la realidad y la eficacia de las medidas propuestas en función de que cuenten con el adecuado respaldo, tanto político como presupuestario, toda vez que el documento analizado cabe calificarse más como programático que como ejecutivo, sin menoscabo de su valor estratégico.

C.3) Ley Foral de Navarra

Abordaremos a continuación una experiencia única y muy interesante en el Derecho Autonómico, por cuanto se trata de la única iniciativa decidida adoptada en el marco jurídico nacional y regional para abordar el problema de las pérdidas y desperdicios alimentarios.

Nos referimos a **Ley Foral de Navarra, 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios**, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Foral de 4 de marzo de 2013 y en el BOE de 15 de marzo de 2013.

En dicha norma, tras efectuar una recapitulación sobre el alcance y el impacto de las PDA, sus repercusiones en términos mundiales y europeos, y con el argumento adicional de que la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE,

había propuesto entre otras medidas, que 2014 fuera designado como Año Europeo contra el desperdicio de alimentos, se hace un breve diagnóstico de la situación en Navarra, donde se reconoce que miles de personas (aproximadamente 120 mil, un 18% de la población) sufren riesgo de pobreza y exclusión social, agravadas por la crisis social y económica y también por la ausencia de políticas públicas adecuadas que les garanticen un nivel mínimo de subsistencia.

A partir de ahí y considerando que los Bancos de Alimentos y otras iniciativas sociales no pueden llegar a dar respuesta por sí solos al problema, asume la necesidad de que los poderes públicos promuevan, no solo hábitos de consumo razonable en los ciudadanos, sino también **buenas prácticas en las cadenas de distribución de alimentos que eviten el desperdicio alimentario**. Para ello, en un ejercicio de coherencia legislativa sin antecedentes patrios en la materia, se tomó como referencia la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que en su artículo 15 establece que las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, debían aprobar antes del 12 de diciembre de 2013 programas de prevención de residuos, encaminados a lograr la reducción del peso de los residuos producidos en 2020 en un 10 por ciento respecto a los generados en 2010.

Así, considerando que en dichos programas debe contemplarse específicamente -entre otras medidas- la generación de residuos de alimentos con acciones dirigidas a evitar el desperdicio de alimentos y fomentar el consumo responsable, se considera necesario y oportuno incorporar al ordenamiento jurídico de Navarra normas orientadas a promover esos mismos objetivos, que contemplen medidas como alcanzar acuerdos con los comercios para reducir la caducidad de alimentos en stock, establecer pautas y mejores prácticas para consumidores, restauración y actividades con comedor de forma que sea factible aprovechar los alimentos sobrantes, crear fórmulas de aprovechamiento y recirculación de excedentes en buen estado a través de iniciativas sociales, comedores populares, Bancos de Alimentos, etc.

En realidad, la iniciativa no resulta exageradamente ambiciosa en términos obligacionales, limitándose a modificar la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, de Comercio de Navarra para incorporar entre los principios para la instalación de establecimientos comerciales la [G]estión adecuada de los residuos generados por la actividad con medidas dirigidas a su reducción y, en particular, al aprovechamiento de los residuos alimenticios.

Además, a efectos de la solicitud de autorización de establecimientos comerciales mediante planes sectoriales de incidencia supramunicipales, se introduce la **obligatoriedad de aportar en la documentación técnico-administrativa un plan de gestión de los residuos que genere la acti-**

vidad dirigido a su minimización y correcto tratamiento, de tal modo que, en caso de generar residuos alimenticios, incorpore un plan de aprovechamiento a través de acuerdos con el Banco de Alimentos de Navarra u otros organismos análogos.

Por último, se incluye en la mentada Ley que, conforme a la normativa aplicable en materia de residuos, **los comerciantes minoristas deberán adoptar las medidas precisas para minimizar los residuos generados por su actividad y para darles un tratamiento correcto, recomendándose particularmente, en el caso de residuos alimenticios, la separación de los que resulten aprovechables para entregarlos al Banco de Alimentos de Navarra y otros organismos análogos.**

En un segundo bloque, la norma obliga al Gobierno de Navarra a elaborar, con **la participación de todos los agentes implicados, un Código de Buenas Prácticas -no ejecutado en su plazo (debería haber estado en diciembre de 2013)-** de la distribución sobre los excedentes de alimentos con el objetivo de mejorar la eficiencia de los procesos para reducir los excedentes de alimentos aptos para el consumo pero no para la comercialización, establecer mecanismos para que los excedentes de estos productos sean entregados a organizaciones sociales y distribuidos entre las personas con más necesidades y contribuir a concienciar a toda la cadena alimentaria, desde productores a consumidores, de la necesidad de realizar un consumo responsable y de reducir el derroche de alimentos.

Finalmente, se prevé que el Gobierno de Navarra, a través de los Servicios Sociales de Base, coordine con la Red de Entidades Asistenciales que trabajan con el Banco de Alimentos de Navarra y otros organismos análogos, la adopción de las **medidas necesarias para garantizar a todas las personas y familias sin recursos la alimentación básica suficiente para su normal desarrollo.**

Como se puede apreciar, sin ser ambiciosa en exceso pues se limita a abordar una dimensión muy concreta del problema, la norma navarra se ha “atrevido” a establecer obligaciones para que los operadores comerciales planifiquen la más óptima selección y reutilización de sus excedentes aptos para el consumo, estableciendo su adecuada reintroducción en la cadena alimentaria mediante su derivación a entidades orientadas a atender las necesidades alimentarias de colectivos vulnerables.

Y para ello **recurre tanto al imperativo normativo como a los ya consabidos instrumentos voluntaristas recogidos en códigos de buenas prácticas** que, en este caso, cuentan con un respaldo prescriptivo que refuerza su credibilidad, y probablemente su eficacia, aportando una experiencia que puede ser muy ilustrativa de cara a sucesivas actuaciones de

similar o mayor alcance en los ordenamientos de otros ámbitos territoriales.

No es poco, teniendo en cuenta la resistencia que viene mostrando el sector comercial a cualquier norma imperativa al respecto, desde la defensa de que sus propias iniciativas en materia de buenas prácticas y responsabilidad social corporativa resultan suficientes para garantizar tratamientos como los previstos en este caso, algo que tendremos ocasión de comprobar en las reacciones a la norma francesa que veremos a posteriori.

D) OTROS DESARROLLOS NORMATIVOS EN PAÍSES MIEMBROS

D.1) La ¿fallida? regulación legal francesa

Curiosamente, la explicitada norma foral navarra no ha generado tanto ruido, en todos los ámbitos, como sí lo ha hecho –por su planteamiento más ambicioso y su impacto territorial en pleno corazón económico de la UE- la iniciativa legislativa, hoy en suspenso, que tanta resistencia y controversia ha generado en el país vecino.

Conforme a los datos manejados por las autoridades ambientales galas, cada consumidor francés desecha anualmente entre 20 y 30 kilos de alimentos, que suelen terminar en la basura sin más. Esto supone un desperdicio alimentario que se mueve en una horquilla entre doce mil y veinte mil millones de euros cada año. Este dato particular, en conjunción con las ya consabidas cifras y valoraciones sobre el impacto generado por las PDA a nivel europeo y mundial, sirvió para mover en 2014 la iniciativa de un grupo de parlamentarios franceses que formularon una proposición legislativa orientada a dotar de respaldo jurídico una serie de iniciativas en la lucha contra el desperdicio de alimentos.

En esa propuesta –concretada mediante una **enmienda a la Ley de Transición Energética, concretamente su artículo 103-** se planteaba la implantación preceptiva de que los medianas y grandes superficies comerciales del sector alimentario (fundamentalmente supermercados e hipermercados) donasen aquellos productos alimenticios con fecha de caducidad próxima pero aún aptos para el consumo humano, a entidades de beneficencia tales como bancos de alimentos y organizaciones similares. En paralelo, la propuesta inicial planteaba instaurar una prohibición de que estos alimentos se comercializaran a precio reducido del 50% tal y como venía siendo una práctica comercial habitual en el sector.

Pese a las sostenidas **reticencias y presiones del sector comercial**, la norma se aprobó en la primavera de 2015 por el legislador francés a propuesta del Ministerio de Agricultura como medida incluida en el contexto marco del plan de reducción de desperdicios alimentarios iniciado en el año 2012, y que contempla alcanzar un objetivo de reducción de hasta un 50% del desperdicio alimentario en Francia para el año 2025 en el entorno de los compromisos europeos sobre la materia.

La norma establecía la obligatoriedad de que los alimentos en stock de medianas y grandes superficies comerciales que se encuentren próximos a caducar sean preceptivamente aprovechados, bien para donación para su consumo humano canalizado a través de entidades de beneficencia, bien para alimentación animal, para la fabricación de compost para la agricultura o para su valorización al objeto de producir energía mediante su transformación en biocombustible.

Además se prohibía la práctica de verter lejía sobre los alimentos que no se hubieran comercializado y que aún resultaran comestibles. Estos preceptos obligaban a aquellos supermercados e hipermercados con una superficie superior a 400 metros cuadrados, que debían suscribir convenios o contratos con organizaciones humanitarias para la donación de alimentos en el plazo de un año (antes de principios de junio de 2016), exponiéndose en caso contrario los responsables de los establecimientos a sanciones administrativa de 75.000 euros e incluso a penas de prisión inferiores a los dos años. Un rigor y una dureza inusitada que ponían de manifiesto la convicción de las autoridades galas a la hora de impulsar su pretendida solución.

Y ello, pese a las ya mencionadas **resistencias del sector empresarial**, que, a través de la Federación Francesa de Comercio y Distribución expresó su disconformidad con tales medidas y su aplicación exclusiva a los grandes establecimientos cuya actividad comercial no genera más del 5% del desperdicio total de productos alimentarios, considerándose innecesaria y desproporcionadamente perjudicadas frente a otros formatos comerciales, teniendo además en consideración que –según sus datos– más de 4.500 supermercados de este tamaño mantienen ya firmados acuerdos con las entidades y asociaciones humanitarias para la donación de los productos desechados.

Sin embargo esa oposición liderada por Carrefour no ha sido homogénea, y así se ha visto con el planteamiento de su principal competidor E.Leclerc que ha reconocido la coherencia de la Ley, pero ha puesto su punto de mira en la necesidad de prestar apoyo a las organizaciones e instituciones asistenciales y de beneficencia que se encuentran en la otra parte, al objeto de dotarlas de una logística, estructura, instalaciones y equipos que les permitan realizar una gestión eficiente de los recursos alimentarios recibi-

dos, tanto en cuanto a su transporte, almacenamiento, conservación, manipulación y dispensación, ya que de lo contrario el esfuerzo del sector empresarial y el propio esfuerzo legislativo puede resultar baldío y generar una presión financiera a estas entidades al precisar recursos para obtener la infraestructura necesaria para gestionar los recursos. Un hábil planteamiento para poner de manifiesto su preocupación social al tiempo que introduce elementos que ponen en solfa el acierto y previsión de la norma y coloca en el punto de mira la supuesta imprevisión del Gobierno, trasladándole la responsabilidad de asumir el coste de dotar a las organizaciones beneficiarias de los recursos que van a demandar.

Además de ésta, otra medida contemplada es la inclusión de un plan de responsabilidad social y ambiental en el programa educativo de los niños, recurriendo a una apuesta importante por la formación en edad escolar para que los adultos del futuro actúen y consuman con mayor responsabilidad contribuyendo desde el conocimiento y la sensibilización a la reducción del desperdicio alimentario en el medio y largo plazo.

Sin embargo, la última noticia ha sido que esta Ley ha debido ser retirada a las pocas semanas de su aprobación, debido a tecnicismos legales, que han provocado que el Consejo Constitucional del país haya considerado que el artículo 103 en el que se especifican las condiciones de la donación de alimentos y su uso para los fines antes indicados, se había añadido como una enmienda durante la segunda lectura del proyecto de ley sobre la transición energética.

A pesar de que ya se está preparando un nuevo Proyecto de Ley que salvará las objeciones técnicas con un contenido exclusivamente destinado a adoptar las medidas contra el desperdicio de productos alimentarios que coincide sustancialmente con los expuestos en la norma rechazada, la guerra entre los defensores de la norma encabezados por la Ministra de Ecología y Desarrollo Sostenible, Segolène Royal, y el sector del gran comercio se ha recrudecido, hasta el punto de dejarse caer la advertencia de que, de no obtenerse el compromiso voluntario del sector minorista sobre el contenido del mentado artículo 103 en el marco de una relación contractual, se podría ofrecer a la opinión pública la información sobre las empresas que no quieran adherirse al mencionado acuerdo con el propósito evidente de erosionar su imagen ante el consumidor francés, muy sensibilizado sobre el escándalo de los residuos alimentarios. En el contexto sociocultural galo, el conocimiento de estos datos posiblemente conduciría a una buena parte de la ciudadanía francesa a dejar de comprar en esas enseñas como contundente respuesta a la falta de compromiso ético y moral.

Parece que la decidida y contundente posición ministerial ha terminado por convencer a los grandes operadores del mercado, que se han apresurado a

mostrar su conformidad con ese **contrato voluntario**, como es el caso de Carrefour, Hyper Casino y Auchan, mostrando su conformidad con el programa previsto por cuanto se basa en acciones que ya se han llevado a cabo anteriormente. Probablemente, subyazca la esperanza de que esta nueva medida autorregulatoria y voluntaria pueda disuadir de retomar la herramienta legislativa.

No obstante, la nueva propuesta sigue su curso, en la confianza de que el Parlamento francés asuma su responsabilidad y evite el riesgo de una nueva censura por el Consejo Constitucional, mientras la FCD (Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution) aprovecha la coyuntura para cuestionar el nuevo Proyecto de Ley por cuanto supone –argumenta– un esfuerzo político y burocrático injustificado que establecería nuevas restricciones, apostando explícitamente por los acuerdos voluntarios como mejor medio para alcanzar los mismos fines.

Desde el sector empresarial se mantiene que los operadores comerciales son plenamente conscientes del problema y que se encuentran plenamente involucrados en la acción contra el desperdicio alimentario, lo cual contrasta con su encendida oposición a una legislación imperativa sobre el tema más allá de los meros acuerdos voluntarios.

Habrà que estar expectantes ante el resultado de este proceso, que puede marcar la senda de futuras iniciativas normativas en otros estados miembros de la UE.

D.2) La Ley “de Buen Samaritano”: el ejemplo italiano

Aunque de las denominadas “**Leyes de Buen Samaritano**” nos volveremos a ocupar en el siguiente punto, en el que se **configuran como la experiencia más significativa en el ámbito del Derecho Comparado en relación a la regulación orientada a minimizar el desperdicio de alimentos**, es necesario que la abordemos aquí, en la medida que –su concreción en Italia– constituye la única experiencia de contraste en el ámbito de la Unión Europea frente al “*interruptus*” experimento legislativo francés, cuyo buen fin aún no se intuye de forma clara.

Básicamente, este tipo de leyes –con denominación cuestionable e innecesariamente alusiva a la parábola evangélica que pone en valor el gesto de entrega al necesitado– se orientan prioritariamente a dar **cobertura jurídica a la limitación frente a las posibles responsabilidades civiles que pudieran atañer a quienes, de buena fe y con una finalidad puramente asistencial o caritativa, desarrollan altruistamente una acción en favor de aquél que se encuentra en situación de necesidad material o existencial.**

Y ello porque en el contexto de esa situación de dicha situación de emergencia vital, quién pretende socorrer con los medios a su alcance podría ser causante de un daño o perjuicio colateral al auxiliado. En ese contexto amplio, el ordenamiento de raíz anglosajona -sustentado en el *common law*-ha sido más meticuloso y proclive a establecer un marco de protección para quién socorre si lo comparamos con los países de tradición jurídica civilística romana o centroeuropea, donde el sustantivo deber jurídico de prestar auxilio a quién se encontrara en grave situación de peligro se configura en garante de la indemnidad de quién, sin intención de causar daño en la prestación de socorro, lo causara.

Esta diferente forma de enfocar el problema afecta a la **extensión de la exención de responsabilidad en los ordenamientos europeos cuando el riesgo o peligro no es inminente ni acuciante**. Sintéticamente, los ordenamientos que regulan el deber de auxilio se encuentran menos urgencias para regular la exención de responsabilidad del socorrista al estar ésta implícita en su deber, lo que deja sin cobertura parcelas del auxilio social que no revisten las connotaciones propias del peligro grave e inminente que conlleva el deber de socorro.

Sin embargo, esta posibilidad es latente en casos como el de la derivación de los productos alimenticios objeto de donación en los que pueden concurrir circunstancias agravantes del riesgo como la proximidad de su fecha de caducidad o una deficiente manipulación o conservación hasta su puesta a disposición de sus destinatarios, riesgo que de concretarse en un daño a los potenciales destinatarios conllevaría responsabilidades, tanto para los donantes como los habitualmente altruistas y voluntaristas intermediarios (bancos de alimentos, comedores sociales, etc.). Fríamente considerado, dicha posibilidad podría conllevar reticencias a la hora de adoptar esas iniciativas y resultar claramente disuasoria a la hora de estimular la donación o el funcionamiento de las entidades asistenciales aplicadas en la distribución.

Conscientes de este escenario, la **Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA)**, que aglutina a más de doscientos cincuenta bancos de alimentos del continente, que han repartido más de 388.00 toneladas de alimentos, equivalente a 776 millones de comidas, a más de 5,4 millones de personas, inscritas en las mas de 32.000 asociaciones beneficiarias de sus prestaciones, entre los incentivos necesarios para estimular la recuperación de excedentes de alimentos ha puesto como ejemplo esta Ley del Buen Samaritano, solo implementado en Italia en el contexto de la UE, donde se autoriza a la recuperación de alimentos cocidos y frescos en hoteles, escuelas, hospitales, para su distribución a organizaciones de caridad.

Lo más significativo que se puede predicar de la norma italiana es la **calificación del banco de alimentos como consumidor final de los pro-**

ductos donados, lo que traslada a los donantes la responsabilidad sobre la seguridad alimentaria y las condiciones higiénicas de los alimentos solo frente los bancos de alimentos, protegiéndolos ante los consumidores individuales efectivos de los productos alimenticios distribuidos o dispensados por dichos bancos. Así, como quiera que las condiciones de comestibilidad, seguridad e higiene es cotejado por los propios bancos de alimentos cuando reciben las donaciones, con ello se dota un grado importante de tranquilidad a los donantes que estimula esas donaciones, sin menoscabo de las necesarias medidas de salvaguarda de la seguridad y salud de los destinatarios últimos.

La cuestión es hasta qué punto podemos relajar la responsabilidad del donante, considerando que la exención de dicha responsabilidad no puede ser absoluta, sino condicionada a la aplicación del cuidado razonable en virtud de los recursos a disposición de quién auxilia, su cualificación o en el contexto en que se produce su ayuda.

De este modo, si consideramos la especial cualificación de las empresas de distribución comercial de productos alimentarios para el desempeño de su actividad y su propia logística, a través de una regulación de esta naturaleza no cabría eximirles de responsabilidad sobre la donación de productos caducados, indebidamente conservados o en evidente mal estado.

En España, desde la **Asociación Multisectorial de Fabricantes y Distribuidores (AECOC)** se ha apostado por una ley de este tipo que “dejaría exentas de responsabilidad civil y jurídica” a las empresas donantes y con la que se impulsaría “un marco legal más laxo”, que, por ejemplo permitiera las donaciones posteriores a la fecha de consumo preferente del producto, plazo de tiempo tras el cual el producto se puede seguir consumiendo con seguridad aunque haya perdido algunas de sus cualidades. Dicha propuesta también parece contar con el apoyo de la **Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL)**, que cuenta con que, de este modo podría aumentar el número de donaciones.

En junio de 2014 el **Comité Económico y Social Europeo** editó el **estudio comparativo elaborado por la consultora Deloitte, sobre la legislación y las prácticas por las que se rigen las donaciones de alimentos en los Estados miembros de la UE.**

Dicho estudio incluye el ejemplo italiano en particular y el modelo de Ley de Buen Samaritano como una de las seis “mejores prácticas” en el área legislativa contra el desperdicio de alimentos, incorporándose su implementación en el ordenamiento jurídico comunitario como una de las recomendaciones de futuro, por cuanto –como señalan las partes interesadas– el nivel extraordinario de seguridad que proporciona esta especie de nor-

mas puede resultar determinante para las empresas a la hora de decidir si realizan donaciones o no, reseñando la conveniencia de una posición común para los estados miembros de la UE -al objeto de evitar una inconveniente heterogeneidad regulatoria- de forma que se limite la responsabilidad del donante por aquellos alimentos que cumplan las exigencias de calidad y etiquetado impuestas por la legislación y sean donados de buena fe, y se confluya en un sistema claro y armonizado en el entorno comunitario que, además, permita la trazabilidad de los productos alimentarios sin una carga administrativa y burocrática que pueda resultar disuasoria.

E) OTRAS INICIATIVAS EN EL DERECHO COMPARADO

No deberíamos cerrar este epígrafe sin una breve y sucinta referencia a determinadas medidas legislativas que, pese a su menor calado o alcance –por estar limitadas a aspectos que inciden exclusivamente sobre las donaciones de alimentos- pueden tener su peso en las decisiones de los operadores de la cadena alimentaria sobre su actuación en la misma.

Incentivos fiscales

Así, resulta relevante el tratamiento fiscal aplicado a esas donaciones en los estados miembros, por ejemplo en materia de IVA. Y es que, conforme a la Directiva del Consejo 2006/112/CE¹⁴, las donaciones de alimentos tributan por el impuesto, siendo la base imponible el precio de compra de los mismos o similares, o, a falta del mismo, el precio de coste evaluado en el momento de la operación (artículo 74). En respuesta a una pregunta parlamentaria, la Comisión Europea recomendó establecer un valor mínimo próximo a cero para los alimentos próximos al cumplimiento de su fecha “de duración mínima” o invendibles por su apariencia. Así, **la mayoría de los Estados miembros no aplican el IVA cuando los alimentos se donan a bancos de alimentos u organizaciones benéficas bajo ciertas condiciones, bajo esa interpretación.**

Otros cuatro Estados miembros (Grecia, Polonia, Bélgica y Alemania) han optado por introducir normas fiscales nacionales que “abandonan” -en una traducción literal discutible- la imposición del IVA sobre la donación de alimentos, bajo una fórmula que no se declara expresamente como exención.

Por su parte, otros tres Estados miembros parecen haberse decantado por aplicar el IVA sobre la donación de alimentos. Se trata de Dinamarca, España y Suecia. La cuestión no es baladí por cuanto puede suponer que la donación termine teniendo un coste superior al desperdicio, desincentivando su práctica.

Por otra parte están determinados incentivos fiscales en materia de im-

puestos de sociedades, con diferentes enfoques que van desde la concesión de “créditos fiscales” a la sociedad donante, de forma que pueda restar de sus liquidaciones un porcentaje de lo donado (60% en Francia, 35% en España) o bien deducirse como gasto sobre la base imponible del impuesto dentro de determinados límites. El caso de Portugal, que permite una deducción mejorada del 140% de la donación es muy significativo por su carácter estimulador, claramente ventajoso para el donante.

Como comentario final, señalar la ausencia de desarrollo legislativo en la UE sobre la jerarquización en el tratamiento de los desperdicios alimentarios que venga acompañado de medidas que incentiven de forma efectiva la donación frente a otras formas de tratamiento, incluida su valorización energética. La cuestión es obvia, si las empresas no encuentran un estímulo para priorizar la donación, haciéndola más ventajosa en términos absolutos, será más complejo encontrar una colaboración efectiva del sector empresarial en términos exclusivos de responsabilidad social corporativa.

Otras experiencias fuera de la Unión Europea

La búsqueda de otras alternativas, iniciativas o experiencias para la reducción de las PDA a nivel internacional y fuera del contexto de la UE no arroja nuevos planteamientos de carácter jurídico diferentes de los que ya hemos barajado en el marco europeo: iniciativas centradas en el cumplimiento de programas de reducción genérica de residuos que –como no puede ser de otro modo– contemplan la gestión de los residuos alimentarios pero desde la perspectiva de su minimización y valorización en el escenario de unos determinados objetivos globales; normas de “Buen Samaritano” adaptadas a las diferentes culturas jurídicas de los diferentes países pero con el denominador común de limitar la responsabilidad de los donantes; alguna iniciativa-programa de carácter institucional con marcado carácter voluntarista en su desarrollo; y, por último, alguna contada iniciativa más concreta e interesante sobre el despilfarro alimentario.

Evitando reiterarnos sobre conceptos ya abordados con ocasión de epígrafes anteriores, haremos un somero repaso a estas iniciativas deteniéndonos en sus aspectos más novedosos.

En lo que se refiere a leyes que aborden directamente el problema del desperdicio alimentario, pese a que son poca, -como las meigas-, haberlas, “haylas”... o al menos se encuentran en camino.

Es el caso de **Ley que regula la donación de alimentos para evitar su desperdicio en Panamá**, con la particularidad de la propia norma crea una figura de banco de alimentos para su donación, como paliativo contra la

pobreza y pobreza extrema en el país. Con esta norma se fomentan, apoyan y regulan las donaciones de alimentos que aún son aptos para el consumo humano evitando su desperdicio injustificado con el fin de proveer a las entidades asistenciales alimentarias que están socorriendo a personas y colectivos en situaciones de vulnerabilidad o pobreza extrema, lo que se estima en el país centroamericano en más de trescientos mil beneficiarios.

En su artículo 2 de la Ley define a los bancos de alimentos como organizaciones sin ánimo de lucro, sustentadas en la actividad del voluntariado y que tendrán como objetivo la recuperación del excedente alimentario en el mercado, evitando su desperdicio, para recircularlo entre esas personas en riesgo de malnutrición. En cualquier caso, estos bancos de alimentos no distribuirán los alimentos directamente a los consumidores últimos, sino a las instituciones asistenciales de ayuda social, que se ocuparán de su dispensación a los colectivos registrados.

Por su parte, **en Perú se ha registrado en junio de 2015 el Proyecto de Ley 4622/2014-CR** que en dos artículos muy breves establece, en primer lugar, una modificación de la Ley que regula el funcionamiento del Ministerio de Agricultura que contemple entre sus funciones la promoción de un sistema nacional para la reducción de pérdidas y desperdicios alimentarios, y para la utilización del desecho alimentario y el residuo agropecuario en la producción de bio-abonos, biogás y similares; y, en segundo lugar, la prohibición expresa a los establecimientos con salas comerciales de más de 400 m² de incinerar, destruir o “votar” alimentos no vendidos, debiendo donarlos a organizaciones de beneficencia para su destino a consumo humano o animal, salvo que no sean aptos para ello, en cuyo caso deberán destinarse a entidades cualificadas para su aprovechamiento sostenible.

En EE.UU. estados como Vermont, Massachussets y Connecticut cuentan ya con normas que prohíben el desecho alimentario a instituciones que generan determinadas cantidades de este tipo de residuos (entre una y dos toneladas semanales). Estas instituciones no podrán enviar sus desechos a los rellenos sanitarios y deberán desarrollar planes para donar, reutilizar, reciclar sus desechos alimenticios. Algunas opciones incluyen enviar a una instalación de digestión anaeróbica donde será transformado en biogás. No obstante, se trata de iniciativas que, en su génesis, se orientan más a la adecuada gestión de los residuos que a los fines sociales de una mejor redistribución de los recursos alimentarios.

Como vemos, las iniciativas se van abriendo paso muy lentamente, centrándose básicamente en la evitación del desperdicio en la fase de comercio minorista y con poca incidencia en las fases anteriores más que para orientar la gestión más adecuada y sostenible de las PDA consideradas como residuos. Habrá que ver si estas iniciativas se generalizan o quedan como experiencias aisladas de regulación de las buenas prácticas ya con-

templadas en otros países en contextos de autorregulación voluntaria o concertada.

Sobre las **leyes de “Buen Samaritano”** ya hemos hablado extensamente de ellas y su implantación en países de tradición jurídica anglosajona con la finalidad genérica de limitar la responsabilidad civil de quién socorre a otro en estado de necesidad de auxilio, al objeto de estimular los buenos actos disipando las dudas sobre si una buena acción puede volverse en contra en forma de una demanda del socorrido ante posibles perjuicios ocasionados en la prestación del socorro. En esa línea se mueven los ordenamientos de los **estados de EE.UU., Canadá, Australia**, o las normas que están empezando a pergeñarse en China tras escandalosas situaciones de omisión de auxilio fruto de un contexto sociocultural que puede llegar a penalizar al “buen samaritano”.

Ya dijimos que en otros contextos jurídicos de carácter civilista, en los que existe el deber de auxilio y su correlativa exención de responsabilidad cuando se presta de forma razonable, se han podido ver algunas experiencias de este tipo de leyes orientadas de forma específica a acotar la

Sinopsis

- 👉 El despilfarro de alimentos es un problema perfectamente conocido en su gravedad y consecuencias, humanas, sociales y ambientales, pese a lo cual, la dialéctica a la hora de ponerse de acuerdo sobre los conceptos esenciales provoca cierta falta de consistencia en los datos que se dan. No obstante, nadie cuestiona que una tercera parte de los recursos alimentarios mundiales se despilfarran.
- 👉 Tanto los organismos internacionales (ONU, FAO, UE...) como las administraciones nacionales y –en nuestro caso– autonómicas, son conscientes del problema y de la necesidad de adoptar soluciones.
- 👉 La diversidad de causas de las pérdidas que se dan en la cadena alimentaria y el hecho de que muchas de ellas son estructurales o sistémicas, hace difícil adoptar medidas integrales para abordar el problema, especialmente porque en esa intención es fácil colisionar con los intereses de los grandes operadores de la distribución alimentaria comercial, que solo aspiran a obtener un margen para aplicar medidas autorregulatorias, cosméticas y vinculadas a la responsabilidad social corporativa.
- 👉 La pocas iniciativas tendentes a regular jurídicamente las medidas para evitar el despilfarro suelen chocar con esos intereses, por lo que solo están prosperando con mayor fortuna las normas que tienden a eliminar la responsabilidad de las empresas en las donaciones de alimentos.
- 👉 Ante esta situación, la sensibilización del consumidor y el impulso a formas de consumo alimentario alternativo, basadas en canales comerciales cortos o de proximidad y fórmulas de consumo colaborativo se erigen en necesidades prioritarias si se aspira a un cambio real en el funcionamiento del mercado.

responsabilidad que pueda afectar a los donantes de alimentos, evitando que si una persona se intoxica o tiene algún inconveniente con algún alimento donado, la empresa se vea perjudicada legalmente si ha realizado la donación de buena fe. En esa línea se mueven **legislaciones desarrolladas en México o Panamá a imagen de lo que existe, por ejemplo, en Italia.**

De la importancia práctica de este tipo de normas da fe un caso particular, que amalgama el tratamiento de la responsabilidad con la donación de alimentos es la muy controvertida **Ley argentina nº 25.989**, aprobada en 2004, que, en su contenido sustantivo, establece quiénes pueden donar, qué productos, cómo debe hacerse y los derechos y obligaciones de cada parte, por lo que podría incluirse entre las normas contra el desperdicio que vimos en el epígrafe anterior, con un mayor grado de detalle que el abordaje efectuado en Perú o Panamá. Sin embargo, esta Ley se está criticando como ineficaz por cuanto su artículo 9, que eximía a los donantes de la responsabilidad sobre los alimentos una vez entregados a los beneficiarios bajo las condiciones exigidas por el Código Alimentario Argentino, resultó vetado en 2005 lo que provocó una inmediata caída de las donaciones.

Frente a esta experiencia, se suele contraponer la de EE.UU. en la que la igualmente denominada como Ley de Buen Samaritano estimula incentivos fiscales para las empresas donantes, facilidades a las que se les atribuyen el importante incremento de donaciones de hasta un mil por cien en los doscientos bancos de alimentos que existen en este país.

No queremos finalizar, ya que incluso alguna de las normas referidas se anclan en ella, sin una mención a la iniciativa de la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** en virtud de la cual se ha puesto en marcha una campaña a escala mundial para reducir el desperdicio de alimentos por parte de los consumidores, los minoristas y la industria hotelera.

Se trata de una iniciativa, denominada **"Think.Eat.Save" (Piensa.Come.Ahorra)**, con la que se pretende reducir los 1.300 millones de toneladas de alimentos que se desechan anualmente en todo el mundo, convirtiéndose, también, en un portal de intercambio de información (www.thinkeatsave.org) para las múltiples y diversas iniciativas en curso en todo el mundo en materia de reducción de desperdicio de alimentos.

6. Conclusiones y Propuestas

Establecer como primera y descarnada conclusión de este estudio que nuestro sistema consumista de libre mercado está gravemente enfermo puede parecer una mera licencia retórica, efectista e histérica. Sin embargo, probablemente sea el retrato más ajustado de una sociedad que esquilma sus activos y deja morir de hambre a cientos de millones de personas mientras despilfarra la tercera parte de sus recursos alimentarios con su consiguiente impacto sobre el medio ambiente. La cuestión estribaría, más bien, en si este diagnóstico debe asumirse como una conclusión catastrófica e irreconducible o como una premisa de partida para asumir la urgencia acuciante de un cambio de modelo.

Con independencia de la confianza que podamos expresar sobre la capacidad de los poderes fácticos y su efectivo interés en abordar en sus raíces un problema de semejante envergadura, que, sin embargo, tiene un efecto de desplazamiento de sus efectos más devastadores tanto en el territorio como en el tiempo, lo cierto es que los hechos objetivos analizados invitan poco al optimismo. De hecho, **si examinamos las medidas adoptadas para afrontar el problema de las PDA en el ámbito normativo, asistimos con perplejidad a la reducción de un conflicto tan complejo a una sola dimensión, que es la de la atención de colectivos necesitados a través de la donación de productos candidatos al desperdicio por la vía de los útiles bancos de alimentos.**

Si observamos el desarrollo de nuestra argumentación a lo largo del estudio, veremos que **se ha hecho una disección teórica de las causas que determinan el despilfarro alimentario a lo largo de toda la cadena alimentaria.** Incluso simplificando, en las diferentes fases hemos podido ver una multiplicidad de factores determinantes, sobre los cuales habría la posibilidad y la obligación de actuar con determinación para minimizarlo:

En el sector primario: restos de cosechas, producción excesiva de alimentos de origen animal, partidas no vendidas, falta de cumplimiento de estándares de producto, daños físicos en la recogida, manipulación o almacenamiento, descompensación de precios y costes de recolección, políticas de cuotas y subvenciones asociadas a la pérdida...

En la industria agroalimentaria: pérdidas asociadas al proceso de producción y recursos que han perdido valor alimentario, pérdidas derivadas de una logística deficiente, mermas en transformación y procesamiento de productos, desprecio por incumplimiento de estándares físicos o estéticos, etc.

En la distribución mayorista: alimentos degradados o mal conservados, en algunos casos por interrupción de cadena de frío, pérdidas asociadas al transporte, manipulación o almacenamiento, etc.

En la distribución minorista: comida retirada por el aspecto, daños físicos en almacenaje y manipulación, productos caducados, mal conservados o próximos a la fecha de caducidad o de consumo preferente, políticas promocionales que estimulan la compra irracional, modelos de envasado no acordes a las necesidades reales del consumidor...

En la restauración e instituciones (escuelas, residencias, hospitales, etc.): alimentos no consumidos o productos mal conservados, inadecuación cuantitativa de raciones, modelos de dispensación ilimitada (buffets libres y similares).

En los hogares: mala planificación de compras, restos de la preparación y cocción de alimentos, interpretación errónea de fechas de caducidad o de consumo preferente, compra irreflexiva y movida por las políticas de marketing y no por las necesidades reales, etc.

En la propia mesa: alimentos no ingeridos, restos aprovechables, hábitos de presentación excesivos...

Y todas éstas, que no dejarían de ser lo que hemos definido como “micro-causas”, en el contexto de unas “mesocausas” que afectan a infraestructuras, procedimientos, logística, políticas de formación, información y coordinación, que –a su vez- se incardinan en un escenario marcado por lo que hemos calificado como “macrocausas”: políticas económicas, productivas y sociales, instrumentos normativos, hábitos de consumo, etc.

Pues bien, en ese inmenso abanico de razones de la sinrazón que determinan el hecho de que dilapidemos el 30% de los recursos alimentarios que genera el planeta, deteriorando y esquilmando un entorno cuya recuperación se hace cada vez más quimérica e incierta, **nuestros legisladores solo han sido capaces de avanzar -mínima y puntualmente- en el intento por evitar que los potenciales desechos de la distribución puedan acabar en bancos de alimentos que los destinen a la finalidad social de garantizar el acceso a la alimentación de quienes carecen de esa posibilidad.** Es en este ámbito –no poco importante- en el que el legislador internacional ha encontrado un mínimo resquicio en el que establecer tímidos intentos de condicionar las decisiones de las grandes empresas de la distribución comercial de forma que se limite el sangrante tratamiento como residuo o desecho de productos alimenticios con valores nutricionales aptos para el consumo. Y eso, siempre que se acompañe el

intento –preceptivo o meramente concertado- de medidas que salvaguarden dichas empresas de cualquier responsabilidad, e incentivos para que salga económicamente más rentable esta opción que el desecho automático de esos productos.

Fuera de este entorno, y más allá de las políticas programáticas y normalizadas de la gestión de residuos en cuanto afectan a los orgánicos en general y alimentarios en particular, **la voluntad legislativa cabe definirla como nula, bien por falta de imaginación, falta de criterio o falta de capacidad para obligar a la industria.** Esto no quiere decir que no se haya trabajado en el tema, por cuanto son numerosos, sesudos y coincidentes en lo esencial los trabajos, estudios, dictámenes, guías, foros, etc. que han abordado el problema en sus más diversas connotaciones, sea por iniciativa de órganos e instituciones internacionales o por empeño de las autoridades y administraciones de los diferentes ámbitos territoriales; y sea por convencimiento y empeño por agotar sus posibilidades de intervención o por puro interés cosmético de mostrar en el escaparate cierta sensibilidad por un problema que cada vez enerva a más amplios sectores de la vida social, cultural, económica, jurídica y política.

Otra cuestión es que esta forma de afrontar la cuestión y sus posibles soluciones pueda contribuir a paliarlo de forma eficaz y con perspectivas de futuro, en la medida que –sin duda- el tratamiento académico y científico de la situación, el desarrollo de actuaciones formativas y de concienciación a todos los niveles, el diseño y divulgación de buenas prácticas y la inversión y apoyo financiero a mejoras en sistemas, infraestructuras y logística, forzosamente tienen que tener una repercusión beneficiosa sobre los datos estadísticos que hemos barajado. Entre otras cosas, porque es difícil hacerlo peor y tener un modelo de desarrollo, producción y consumo menos eficiente y sostenible que el que nos ha llevado a la posición del presente.

Digamos que en la balanza pesa el **esfuerzo institucional y político por reconocer el problema, diagnosticarlo y valorar las posibles soluciones**, aunque se contrapone la debilidad de afrontar una situación que los propios expertos han descrito como “sistémica” con planteamientos que se soportan casi exclusivamente en la responsabilidad empresarial corporativa de los operadores económicos afectados y en un cambio de paradigmas, hábitos de conducta y cultura a todos los niveles, sin apenas herramientas vinculantes que refuercen los buenos deseos con la contundencia necesaria para cambiar el devenir del mercado.

La percepción de cualquier observador revela la existencia de una **tremenda prevención ante posibles iniciativas normativas que puedan suponer obligaciones vinculantes para esos operadores cuyos intereses resultan priorizados y sobreprotegidos.** Reacciones como las de las grandes enseñas comerciales en Francia o España ante la mera insi-

nuación de una posible norma imperativa, relativa al tratamiento de sus desechos, es de lo más reveladora, por lo que imaginar una intervención legislativa real sobre el conjunto de la cadena, con todas sus connotaciones a la hora de regular –incluso– aspectos de las transacciones entre productores, proveedores, transformadores, intermediarios, transportistas, almacenistas, mayoristas, minoristas, trabajadores y consumidores finales, debe parecer algo así como mentar la soga en casa del ahorcado.

Observar el espectáculo francés, en el que la oposición empresarial apoyada en tecnicismos legales ha llevado a la paralización de la iniciativa jurídica más relevante, y a que desde el propio ejecutivo se haya tenido que recurrir a la amenaza de poner a los operadores comerciales a los pies de los caballos, de una sociedad civil indignada con su actitud, para alcanzar acuerdos concertados, es bastante ilustrativa del nivel de resistencia y confrontación ante cualquier amago o intento de imponer más allá de la voluntad de autorregulación corporativa.

Sin embargo, parece inviable desarrollar un enfoque eficaz y con perspectivas de un éxito razonable si no se contemplan tales medidas que definan un marco de seguridad jurídica respaldado por algo más que el siempre maleable, feble e interpretable compromiso voluntario.

Y ello, porque a la vista de todo lo expuesto, centrarse en una fase –importante pero limitada– de toda la cadena alimentaria, como es la distribución comercial, para acometer la resolución de un problema que aqueja al conjunto de los peldaños y procesos de la cadena alimentaria, desde la producción hasta la mesa (y más allá si nos apuran), resulta claramente insuficiente.

En tal sentido, si ya **resulta cuestionable que la propia responsabilidad corporativa garantice un reaprovechamiento racional, solidario y sostenible del desperdicio en la distribución minorista**, imaginemos qué puede suceder si dejamos a las buenas prácticas no regladas ni preceptivas la resolución de las causas de pérdida que afectan a otras fases en las que los condicionantes económicos son, siempre y en última instancia, determinantes de que se produzca la misma.

Porque, si admitimos una cierta lógica en la actividad económica y empresarial, la asunción de una determinada pérdida productiva sin poner remedio solo cabe entenderse debida a que, o bien es sencilla y objetivamente inevitable en el escenario de las condiciones estructurales o sistémicas en que se produce, o bien resulta inferior el costo de la pérdida al de las medidas y remedios para evitarla en ese mismo contexto. A su vez, dicho contexto estructural o sistémico está igualmente condicionado por determinantes macroeconómicos o políticos que justifican el mantenimiento

de ese entorno y de unos equilibrios de intereses que, de entrada, desaconsejarían otro modo de hacer.

Quiere esto decir –en términos de argumentación razonada- que, si no es por la vía de la imposición normativa, difícilmente van a poder alterarse inercias absolutamente asentadas en prácticas consolidadas en nuestra cadena alimentaria, tanto por la vía de los hechos como –en no pocas ocasiones- por la del Derecho.

Partiendo de tal planteamiento, que sin duda choca con esa pose autorregulatoria de la gran industria, la cuestión sería: ¿bastaría con una actuación legislativa en la línea de lo planteado en Francia? ¿resultaría suficiente, teniendo en cuenta que, como bien se ha expresado a lo largo del estudio, el problema –aunque en países desarrollados adquiriera su mayor peso en esta fase- no se limita a la comercialización y consumo?, ¿cuál sería la alternativa...?

Probablemente, esa iniciativa “a la francesa” sería un buen e innegociable punto de partida. La adecuada gestión de los excedentes o desechos comerciales no debería ser una cuestión meramente voluntarista, en unos momentos en los que la realidad de la crisis nos ha mostrado situaciones de auténtica emergencia en el acceso familiar a una alimentación adecuada, derivadas del desempleo y la caída de la capacidad adquisitiva, sin entrar en la connotación ambiental implícita en el hecho de que la mejor gestión de un residuo es no producirlo.

El desperdicio del alimento puesto en el circuito comercial no puede ser una opción admitida por nuestro ordenamiento: esa es la conclusión que se ha alcanzado por el activista gobierno galo y esa es la que correspondería a un legislador valiente, priorizando el interés general, social y ambiental, sobre el empresarial. Hacer lo que debe hacerse en este terreno no es un valor añadido en la gestión empresarial sino una premisa básica de su actividad, un requisito de mínimos, que debe formalizarse jurídicamente porque la intervención en el libre mercado está plenamente justificada si tiene por objeto la corrección de desequilibrios tan groseros que además privatizan el beneficio pero socializan la pérdida y su impacto.

Otra cuestión sería si esa regulación legal debe integrar o venir acompañada de la implantación de una exención de responsabilidad de los donantes (las tan reiteradas normas de “buen samaritano”), habitualmente imprescindibles para estimular las donaciones en los sistemas voluntaristas mediante, y que en nuestro caso tendría por objeto eludir el régimen de responsabilidad previsto en los arts. 135 a 146 del TRLGDCU. Lo cierto es que las causas de exclusión de la responsabilidad cuasi-objetiva que se contemplan en el art. 140 del citado texto legal deberían ser suficientes

para limitar la misma a circunstancias de negligencia evidente que no justificarían la indemnidad del donante, ni ampliar el ámbito de esa amnistía que se otorgaría en razón del fin “altruista” de su actuación.

Pero, ¿con eso está resuelto el problema? Evidentemente no. Como hemos dicho, se trata de un abordaje limitado en una fase que, sin duda, tiene un peso determinante en el volumen de PDA en la cadena alimentaria con un 40%, en el que también se integra el desperdicio en el consumo final. Nos queda pues un **60% de pérdidas dispersas a lo largo de una cadena alimentaria altamente ineficiente**, no ya sólo en cuanto al porcentaje de pérdida frente al de producción, sino en cuanto al rendimiento obtenido de los recursos aplicados que, tal y como hemos visto, responden a una multiplicidad de causas a diferentes niveles que, inevitablemente, motivarían que atajar o minimizar el problema de forma particularizada solo fuera posible a través de un conjunto de acciones normativas y reglamentarias en cascada. **Actuar en el ámbito de las macrocausas requiere, sin duda, de acciones legislativas que provoquen cambios sistémicos en el modelo de producción, comercialización y consumo, cuestión que solo puede hacerse desde el ámbito legislativo, incluso, en determinados aspectos desde el constitucional o el comunitario**, por afectar a principios básicos del ordenamiento como el del libre mercado nacional o la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito de la UE. Y aún así, ese ímprobo esfuerzo se antojaría estéril en tanto no se produjera un desarrollo reglamentario particularizado sobre los diferentes ámbitos concretos de la cadena alimentaria, en los que sin duda pesarían más otros factores que los que postulamos en nuestro estudio.

Un ejemplo claro lo hemos podido tener en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, en la que un factor fundamental para que no se dejen cosechas sin recoger por razones de coste beneficio, como es el precio impuesto por las grandes cadenas y la venta a pérdida ni siquiera se ha tomado en consideración, toda vez que llegado a estos niveles pesan otros intereses macroeconómicos mucho más dominantes, hasta el punto de desplazar intereses de clase habitualmente defendidos con contundencia y ruido por el sector agrario.

Es por ello, que este estudio debería concluir que el problema de las pérdidas y desperdicios en el sector de la alimentación debería abordarse de forma integral y transversal, mediante una herramienta legal cuyo objeto exclusivo sea su reducción, minimización y valorización.

El Parlamento Europeo lo decía bien en sus consideraciones: hay que darle a la eficiencia alimentaria un rango análogo a la eficiencia energética... como poco. Y decimos “como poco” por cuanto, aunque no esté recogido en nuestro marco constitucional en los términos que ya tuvimos ocasión

de explicar, el derecho a una alimentación adecuada del que dimana esta lucha contra el despilfarro, y el derecho a un medio ambiente adecuado – que sí está recogido en la norma fundamental- deben considerarse derechos fundamentales cuyo amparo podría incluso instrumentarse mediante Ley Orgánica, aunque sus mayores exigencias y menor flexibilidad lo harían utópico.

Hablamos de una **herramienta legal de carácter básico que partiera de la premisa de que las PDA nunca puedan ser consideradas ni gestionadas como residuos en primera instancia**, estableciendo como prioridad su reintroducción en la cadena alimentaria en las condiciones que reglamentariamente se determinen, bien para el consumo humano cuando se encontraran en condiciones nutricionales y de seguridad aptas para el mismo, bien para el consumo animal debidamente procesadas. A partir de ahí, margen, necesidad y posibilidad habría para establecer en la misma norma los principios generales de aplicación a las diferentes fases de la cadena partiendo del tratamiento de problemas tan genéricos como la estandarización cosmética excluyente de la producción alimentaria, la prohibición de las ventas a pérdida en el sector productivo y su habilitación en la fase comercial para los productos afectados estéticamente o próximos a su fecha límite de consumo, así como los apoyos económicos y los mecanismos fiscales –coercitivos o incentivadores- para corregir prácticas ineficientes y mejorar procesos e infraestructuras, por poner ejemplos no exhaustivos ni excluyentes de otras medidas.

Esta propuesta parte de la convicción de que las medidas dispersas y supeditadas a desarrollos sectoriales, desafortunadamente suelen situar estas preocupaciones en segundo plano, siendo susceptibles de relajación y habitualmente objeto de olvido conveniente en las transacciones necesarias para alcanzar los equilibrios de intereses políticos y económicos inherentes a cada proceso normativo.

Además de lo expuesto, esa Ley marco para la reducción de las PDA y contra el despilfarro alimentario debería:

Establecer una definición armonizada del concepto de pérdidas/desperdicios/residuos alimentarios para evitar discrepancias en la interpretación de su tratamiento y la gestión de los datos.

Fomentar las cadenas cortas de comercialización identificando las trabas reglamentarias que pudieran existir al comercio de proximidad de productos no envasados, envasados a petición del consumidor o directamente en tienda.

Articular los mecanismos para internalizar los costes ambientales

en el precio de los productos alimentarios, informando de ello al consumidor.

Establecer unos objetivos claros de reducción de los residuos alimentarios en el contexto de aplicación de la Directiva marco sobre residuos y obligar a considerar los efectos de la generación de residuos alimentarios en la evaluación de impacto de las propuestas legislativas relacionadas con la cadena alimentaria.

Establecer objetivos vinculantes para evitar, separar y redistribuir el desperdicio.

Garantizar la protección de la salud humana bajo el principio de precaución en el procesamiento y la utilización de los residuos biológicos.

Establecer objetivos de optimización y reducción del envase alimentario, y reforzar su cumplimiento con incentivos fiscales.

Revisar, modificar o derogar los reglamentos anteriores que obliguen a los establecimientos a desechar comida apta para el consumo humano.

Se trata, en suma, de **dotarnos de una norma horizontal que reconozca el problema, facilite su caracterización y cuantificación y dote de respaldo jurídico e ideológico el ulterior desarrollo normativo de rango inferior**, que -además- deberá prestar una especial atención a la información al consumidor. Y es aquí donde debemos vincular la problemática del despilfarro alimentario, objeto de este informe, con la trascendencia de la normativa vigente en materia de información alimentaria que de forma amplia hemos abordado en este estudio.

Y es que no es suficiente con asumir y reconducir el hecho de que la confusión del consumidor y su interpretación errónea de la fechas de caducidad y/o consumo preferente de los alimentos en las etiquetas sea una importante causa de desecho doméstico (y también comercial) de alimentos; ni tampoco poner de manifiesto la importancia de contar con instrucciones adecuadas sobre las condiciones de conservación y uso del envasado, que también es relevante.

La cuestión es entrar a considerar de qué modo, **la información de producto –sea a través del etiquetado o a través de los medios alternativos o complementarios contemplados en la normativa vigente- puede erigirse en instrumento que facilite la elección de un consumidor sensibilizado con la problemática del despilfarro alimentario**, más allá de

valorar su vida útil o comprometerse con sus adecuados uso y conservación.

En tal sentido, cabe plantear diferentes escenarios de interés que a su vez nos llevan a diferentes conclusiones y propuestas.

Por un lado, ya hemos puesto de manifiesto la importante decisión del Ejecutivo **Español de aprovechar el margen regulatorio otorgado por el Reglamento Comunitario 1169/2011 para establecer unos requisitos de información a los productos no envasados que elevan notablemente el nivel de transparencia sobre las características y procedencia del mismo**, sin homologarlos a los productos envasados pero sí cubriendo lagunas tan elementales que pudieran desincentivar su consumo. Recordemos que la norma de la UE mantiene la exclusiva obligatoriedad de las indicaciones sobre presencia de alérgenos o sustancias susceptibles de causar intolerancias, dejando a criterio de los estados miembros la decisión de ampliar la información obligatoria y los soportes al efecto, por lo que cabe considerar que el Gobierno de España ha actuado de forma –cuando menos- valiente.

Y es que la decisión adoptada admite interpretaciones, pues, desde una perspectiva que pudiéramos calificar de “alternativa” -o hasta cierto punto ácrata-, pudiera entenderse que el establecimiento de mayores requisitos podría suponer un esfuerzo adicional para productores y comercializadores tendente a obstaculizar el desarrollo y extensión de este tipo de productos. Sin embargo, nuestra opinión es contraria: **entendemos que la normalización de la información preceptiva y su homologación deseable con la de los productos envasados no solo no constituye un obstáculo, sino que, además de aportar dicha información (recordémoslo como derecho) y seguridad al consumidor, supone la equiparación de esta forma de comercialización con la del producto envasado en parámetros de trazabilidad y fiabilidad, mejorando su competitividad y ampliando su mercado**. Rechazamos la afirmación gratuita de que las expectativas del consumidor-tipo de este mercado alternativo sean menores, o sus exigencias menos rígidas, por cuanto, más bien afirmáramos que dicha falta de información constituye un déficit que le impide acceder a otros nichos de mercado y los aboca a una cierta marginalidad.

Por ello, incluso en su momento llegamos a afirmar que no existen obstáculos a la homologación absoluta de las exigencias informativas entre el producto no envasado y el envasado más allá de la determinación del tipo de soporte donde deba exhibirse, y con ello nos referimos a una equiparación total, incluida la información nutricional que en ningún caso se contempla en nuestro ordenamiento. Con ello, **consideramos que ganaría adeptos una forma de comercialización de productos alimenticios que elimina envases y sus consiguientes residuos, permite ajustar la**

oferta a la necesidad real del consumidor y potencia los canales cortos y de proximidad limitando las pérdidas al reducir la cadena.

La segunda referencia que debemos hacer para establecer esa relación entre la debida información al consumidor y su incidencia sobre la reducción de las PDA se remite a la posibilidad de que el consumidor acceda a información veraz sobre la eficiencia de las cadenas de producción y comercialización de los productos que adquiere, así como los compromisos voluntarios asumidos por los operadores para la optimización cuantitativa y cualitativa del recurso alimentario. Una **información que permita al consumidor adoptar una decisión de compra que no sólo contemple los valores intrínsecos del producto, sino también los extrínsecos o añadidos, en función de la información que reciba sobre las buenas prácticas en materia de responsabilidad social asumidas por el productor o el distribuidor comercial.**

Evidentemente, a día de hoy no existe obligación alguna de que el productor o el comercializador aporten información sobre tales extremos. Y, si lo hace, lo hace bajo su criterio, con fines publicitarios o reputacionales y sin más límites que los genéricamente atribuibles a la prohibición de incurrir en publicidad engañosa, susceptible de inducir a error al consumidor sobre la naturaleza y características del producto.

A tal respecto, nuestra propuesta debe pasar por dos vertientes. Por un lado, por **estudiar el desarrollo e implantación de un sistema de categorías y pictogramas** que, de forma análoga a la que permite calificar la eficiencia energética de un electrodoméstico, permita valorar la eficiencia, en términos de generación de pérdidas alimentarias, de la cadena de producción y comercialización de un producto, de modo que lleve a un modelo indicativo fiable, comprensible y capaz de captar la atención e interés del consumidor y orientar su decisión. Y, por otro lado, a acometer la histórica tarea pendiente de **regular la responsabilidad social corporativa**, si no en términos de su normalización (lo que –dicen- chocaría con su pregona naturaleza voluntaria y autorregulatoria), sí en términos de información pública cuando dicha información vaya orientada a aumentar la reputación empresarial y obtener el favor de los consumidores.

Epílogo

Pudiera objetarse a las conclusiones y propuestas, recogidas en este estudio, que constituyen una “carta a los Reyes Magos”, idealizada, exenta del pragmatismo que suele impregnar la actividad legislativa y ajena a los macro-intereses que mueven los hilos de la política y –sobre todo- del Mercado. Y, sin duda, lo expuesto casa mal con esa realidad que, precisamente, provoca el movimiento y la reacción de quienes legítimamente

creen que otro Mundo es posible: otro modelo de Mercado; otra forma de hacer la Política; otro enfoque al promulgar el Derecho; otra manera de aplicar la Justicia; otra forma de gestionar los recursos del Planeta; otras prioridades a la hora de diseñar la Economía; otra Sociedad de Consumo más racional, sostenible y solidaria... **Definitivamente, otro Sistema Social y Económico.**

Pero, en este caso, el idealismo no es una opción, porque no lo es seguir dilapidando los recursos de un planeta que se agota, se calienta, se contamina y se ahoga en su propia basura. Dejar de dilapidar recursos, degradando el medio ambiente mientras tantos seres humanos pasan hambre y desnutrición **no es una opción, sino una urgencia que empieza a no admitir la demora de la indecisión pacata y cobarde frente a la presión de “los mercados”.**

ADICAE apuesta precisamente por eso: por un consumidor crítico, responsable y solidario que demande ese cambio y sea protagonista del mismo. Si de este documento y el programa en que se incardina se extraen los argumentos, la sensibilidad y la conciencia para hacerlo, habremos dado un paso más en la dirección correcta.

FUENTES CONSULTADAS

<http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/legislacion/subseccion/general.shtml>

http://europa.eu/pol/food/index_es.htm

Guía sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (Editada por FIAB-ANGED-ACES-ASEDA, marzo 2014)

http://www.elika.eus/datos/formacion_documentos/Archivo41/18_Reglamento%201169.2011_informaci%C3%B3n%20al%20consumidor.pdf

http://www.slowfood.com/slowlife/wp-content/uploads/SPA_position_paper_foodwaste_6.pdf

Catálogo de iniciativas nacionales e internacionales sobre el desperdicio alimentario. 2014. Ministerio de Agricultura, Alimentación Medio Ambiente

Estudio comparativo: La legislación y las prácticas por las que se rigen las donaciones de alimentos en los Estados miembros de la UE

BLOQUE II

Resultados de la encuesta: La percepción de los consumidores y su hábitos

1. Introducción

A) OBJETIVO DEL ESTUDIO

Después del análisis macro que acabamos de realizar queremos hacer un análisis micro desde el punto de vista de los consumidores, unos de los actores protagonistas del mercado alimentario, pero no los únicos.

El objetivo no es otro que comprender la percepción que tienen los consumidores del mercado alimentario y de la información que reciben, para poder hacer propuestas concretas que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad.

También quisimos conocer cuan homogéneo es el colectivo de los consumidores, para saber si habría estrategias a llevar a cabo de forma segmentada dependiendo de los grupos de población.

Hemos partido de premisas que tenía ADICAE sobre la percepción

de los consumidores y sus hábitos en sectores donde la asociación tiene gran bagaje, como el sector financiero y de seguros, para detectar si algunas creencias y percepciones se reproducían en el sector de la alimentación.

B) CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Este estudio se divide en dos partes. En la primera (del capítulo 2 al 6) se realiza una explotación descriptiva de los datos y, en la segunda (capítulo 7), se analiza con mayor detalle el consumo responsable y el etiquetado de los alimentos según diferentes perfiles de los participantes. La descripción del método de toma de datos y los análisis estadísticos efectuados aparece en el Anexo junto con un cuadro de la distribución de la muestra por Comunidades Autónomas de residencia.

2. Hábitos de consumo de alimentos

El cuadro 1 presenta las características demográficas, sociales y económicas de los participantes.

Aproximadamente la mitad son hombres y la otra mitad mujeres.

Alrededor de un 13% de los participantes tienen edades comprendidas entre 18 y 35 años o son mayores de 64 años. En torno al 25% de los encuestados pertenecen a los otros tres tramos de edad: 35 a 44, 45 a 54 y 55 a 64.

El tamaño medio de los hogares es de 3 miembros. Un 23% de los hogares tienen niños menores de 12 y un 22% adultos mayores de 64 años.

La mayor parte de los encuestados tienen una renta neta mensual infe-

rior a 2.500 € con sólo un 17% de los mismos con rentas comprendidas entre 2.500 € y 3.500 € y un 8% con rentas superiores a 3.500 € mensuales. Un 8% de los participantes no indicaron su nivel de renta.

La mayor parte de los encuestados (64%) tienen estudios superiores y sólo un 8% de participantes estudios primarios. Este sesgo de participantes con estudios superiores es una característica típica de los cuestionarios administrados online y los resultados comentados posteriormente deben ser considerados en este contexto.

Finalmente, indicar que la mayoría de los encuestados viven en zonas urbanas (86,5%).

Cuadro 1. Características demográficas, sociales y económicas de los participantes (porcentaje salvo indicación)

Tamaño de la muestra	1.269
Género	
Mujer	52,8
Hombre	47,2

Tamaño de la muestra	1.269
Edad	
de 18 a 34 años	12,2
de 35 a 44 años	26,5
de 45 a 54 años	24,4
de 55 a 64 años	23,7
más de 64 años	13,2
Tamaño del hogar (media y desviación típica)	2,8 (1,2)
Porcentaje de hogares con niños menores de 12 años	23,4
Porcentaje de hogares con adultos mayores de 64 años	21,6
Renta mensual neta del hogar*	
Menos de 1.500 euros/mes	31,8
Entre 1.501 y 2.500 euros/mes	34,8
Entre 2.501 y 3.500 euros/mes	17,1
Más de 3.501 euros/mes	8,3

Nivel de estudios	
Primarios	8,0
Secundarios	28,5
Universitarios	63,7
Zona de residencia	
Medio urbano	86,5
Medio rural	13,5

*Un 8% de los participantes no indicaron su nivel de renta

Además, se incluyeron algunas preguntas para determinar otras características de los participantes que podían ser relevantes al tratarse de un estudio sobre consumo de alimentos y que podrían servir para analizar si alguna de estas características personales influía en las respuestas. Como veremos más adelante, algunas de ellas sí resultaron ser significativas.

Un 22% de los encuestados indican estar siguiendo una dieta alimenticia especial

El 4% poseen alguna enfermedad relacionada con la alimentación

Un 85% de los participantes afirman que siempre o casi siempre depositan la basura del hogar en contenedores selectivos

Y un 89% que siempre o casi siempre cocinan en el hogar

B) HÁBITOS DE CONSUMO DE ALIMENTOS CONTRASTADOS

La Figura 1 indica que la mitad de los participantes realizan siempre la compra de alimentos para su hogar y un 30% la realizan casi siempre. Por lo tanto, al grupo de participantes se le puede considerar compradores de alimentos habituales.

Aún así no se descartó al grupo de los que casi nunca o nunca realizaban la compra de alimentos para su hogar ya que este estudio también ha querido analizar las decisiones de consumo en hostelería, ya que el consumo en este tipo de establecimientos en España es importante tal y como muestra el INE en el año 2014: el gasto medio que re-

alizan los hogares españoles en restauración, cafés y hoteles significa una media de un 8,31% sobre el total del gasto. Y la encuesta de presupuestos familiares 2014 del INE refleja un aumento del 3,7% en este gasto con respecto al año anterior.

La compra de alimentos la realizan fundamentalmente en supermercados y tiendas del barrio como lo indica

la figura 2 siendo todavía muy minoritaria la compra en internet. La frecuencia con la que comen fuera del hogar aparece en la figura 3 donde se observa que los participantes comen fuera del hogar algún día del fin de semana (66%) y pocos comen todos los días entre semana (6,3%). Además, merece la pena destacar que un 17% de los participantes afirman no comer nunca fuera del hogar.

Figura 1. Frecuencia de compra de alimentos (% de participantes)

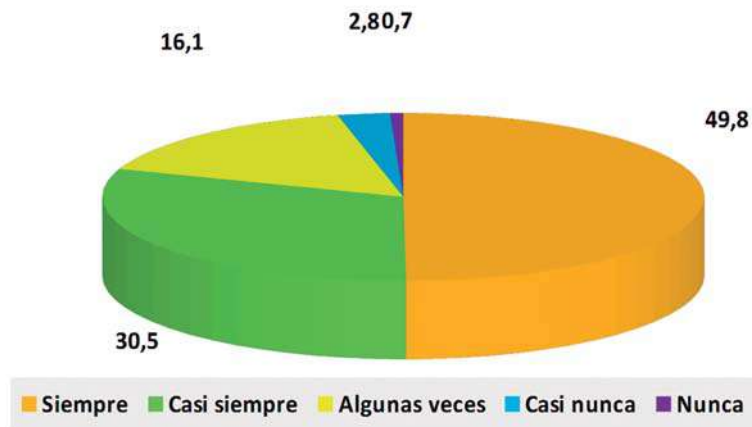


Figura 2. Lugar de compra de los alimentos (% de participantes)

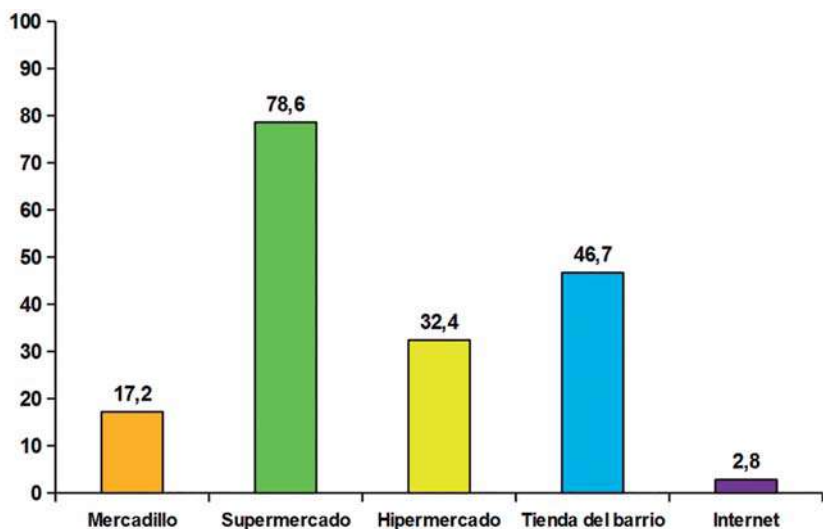
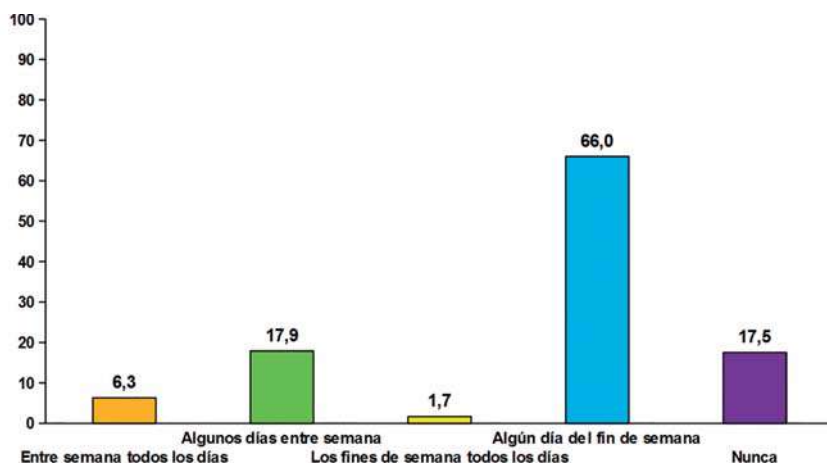


Figura 3. Frecuencia de consumo fuera del hogar (% de participantes)



Los encuestados fueron preguntados por la importancia que daban a distintos aspectos del producto/establecimiento en la compra de alimentos. La figura 4 presenta la importancia media asignada por los participantes a las características propuestas.

Los tres principales motivos de compra de alimentos son la salud, el sabor y el precio. Más de 4 puntos sobre 5.

A continuación le siguen en importancia el contenido de calorías/grasa/azúcar y el lugar de producción. Entre 3,5 y 4 puntos sobre 5.

Sin embargo, los aspectos menos importantes son la responsabilidad social en la distribu-

ción de excedentes, el comercio justo, el impacto ambiental, el respeto al bienestar animal y las condiciones sociales en la producción. Aunque hay que señalar que a excepción de la responsabilidad social en la distribución de excedentes, todas las opciones superaron los 3 puntos sobre 5 de media, por lo que no se puede menospreciar la importancia que los consumidores dan a estos factores. La cuestión es si esa alta valoración en términos absolutos no responde a una clara conciencia del discurso político y socialmente correcto, que queda relativizado en el momento que hay que establecer prioridades, en el que quedan postergados, que no olvidados.

Figura 4. Importancia de los motivos de compra de los alimentos (valores medios)



Además, los participantes debían indicar la importancia de los mismos aspectos anteriores en el supuesto de que no tuviesen restricciones en su presupuesto familiar (Figura 5). Incluimos esta cuestión ya que a priori contábamos con que el factor presupuestario marcara fuertemente las decisiones de los consumidores y que podríamos obtener distintas prioridades si este condicionante desaparecía.

En primer lugar, merece la pena remarcar que los consumidores, cuando no tienen restricciones en su presupuesto, conceden mayor importancia a todas las características de los alimentos.

Como era de esperar, el precio pasa a ser la característica menos importante.

Sin embargo, las siguientes características más valoradas siguen siendo las mismas, la salud,

el sabor, y el contenido de calorías/grasas/azúcar. El consumidor prioriza, como no podría ser de otro modo, la satisfacción como tal y la saludabilidad de su consumo, ya que compra -básicamente- para satisfacer una necesidad propia.

En este segundo escenario, las condiciones sociales en la producción, el comercio justo y el impacto ambiental han pasado a ser más importantes que la zona de producción. Aunque no porque la zona de producción haya sido menos valorada, sino porque las otras dos opciones han subido más su valoración. ¿Recuperamos un discurso socialmente correcto desde la perspectiva de que los valores de justicia social y sostenibilidad ambiental pesan más que un aspecto -el de proximidad- de menor relevancia mediática?

Por el contrario, la familiaridad

con el alimento es en este segundo escenario uno de los aspectos menos valorados junto con el precio. Aunque en este caso tampoco se debe a una bajada en la puntuación. Es decir, no podemos considerar que exista menos aversión al riesgo de probar productos nuevos cuando no tenemos restricciones presupuestarias, simplemente es que hay otros factores con más peso.

En ausencia de limitaciones presupuestarias, el consumidor solo deja de priorizar el precio y el riesgo intrínseco en huir de la familiaridad del producto para probar alternativas más atrevidas. Es lógico, sin riesgo económico puede asumir decisiones menos convencionales en busca de una mayor satisfacción. Al mismo tiempo, esta ausencia de esfuerzo permite dar un alto valor a los factores socioambientales, pero nunca hasta el extremo de anteponerlo al interés propio. No es una cuestión

reprochable per se, simplemente es un hecho.

Además, los participantes debían indicar la importancia de los mismos aspectos anteriores en el supuesto de que no tuviesen restricciones en su presupuesto familiar (Figura 5). En primer lugar, merece la pena remarcar que los consumidores, cuando no tienen restricciones en su presupuesto, conceden mayor importancia a todas las características de los alimentos. Como era de esperar, el precio pasa a ser la característica menos importante. Sin embargo, las siguientes características más valoradas siguen siendo las mismas, la salud, el sabor, y el contenido de calorías/grasas/azúcar. En este segundo escenario, las condiciones sociales en la producción, el comercio justo y el impacto ambiental han pasado a ser más importantes que la zona de producción. Por el contrario, la familiaridad con el alimento es en este segundo escenario uno de los aspectos menos valorados junto con el precio.

Figura 5. Importancia de los motivos de compra de los alimentos cuando no se tienen restricciones en el presupuesto familiar (valores medios)



3. Consumo responsable de alimentos

En este apartado de preguntas utilizamos de forma consciente el término “responsable” en vez de “sostenible” ya que lo consideramos de uso más común y porque no queríamos condicionar las preguntas posteriores que si se refieren de forma expresa a la sostenibilidad del sistema.

La figura 6 muestra la relación que los participantes creen que existe entre realizar un consumo responsable y una serie de hábitos de compra de alimentos, es decir, qué es lo que creen que es un consumo responsable.

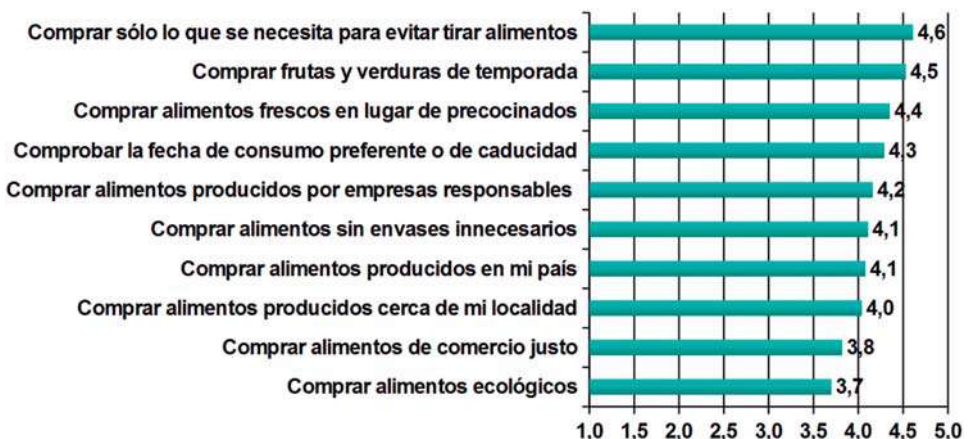
En primer lugar, remarcar que las puntuaciones medias asignadas son en general altas y casi todas, superiores a 4.

Los participantes indican que el consumo responsable se encuentra relacionado en mayor medida con

comprar sólo aquello que se necesita, frutas y hortalizas de temporada y alimentos frescos en lugar de precocinados. Es decir, relacionan la “responsabilidad” con evitar los excesos y consumir fresco y de temporada, lo que no deja de ser una interpretación bien orientada pero incompleta.

Sin embargo, consideran en menor medida que un consumo responsable esté asociado con comprar alimentos de comercio justo y/o alimentos ecológicos. En este caso es más probable que se valore el consumo ecológico como una opción minoritaria y más asociada a la calidad que a la responsabilidad, del mismo modo que el comercio justo se incardine más en la esfera del altruismo o la preocupación social que en ese concepto de responsabilidad.

Figura 6. Creencias sobre el consumo responsable (valores medios)



Para averiguar si los hábitos de compra actuales de los consumidores se pueden considerar responsables, se les preguntó a los participantes que indicasen con qué frecuencia realizan diferentes acciones cuando compran alimentos (Cuadro 2).

En el cuadro 2 y más gráficamente en la figura 7 se observa que:

La mayoría de los participantes indican que siempre o casi siempre compran los alimentos necesarios para no tener que tirarlos (92,4%), comprueban la fecha de caducidad o consumo preferente (90,5%), utilizan los alimentos sobrantes como ingredientes de otras comidas (74,4%) y leen la información de las

etiquetas de los alimentos (69,6%).

Por otra parte, un considerable porcentaje de participantes indican que nunca o casi nunca buscan información sobre las prácticas responsables de las empresas (50,3%), compran en establecimientos que desarrollan prácticas sociales en la redistribución de excedentes (37,7%), alimentos ecológicos (38,8%), con envases retornables (37,4%) y producidos en empresas con prácticas responsables (36,6%). Siendo unos datos ya preocupantes, cabría preguntarse si los que sí lo hacen cuentan con una información veraz, completa y suficiente sobre tales aspectos no regulados.

Figura 7. Hábitos de compra responsable de alimentos (% de participantes)



Cuadro 2. Hábitos de compra responsable de alimentos (% participantes)

	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
Compro alimentos ecológicos	11,5	27,4	50,1	9,9	1,1
Compro alimentos con envases retornables	13,2	24,2	38,1	21,7	2,8
Aprovecho los alimentos sobrantes como ingredientes de otras comidas	1,0	4,5	20,1	38,5	35,9
Compro los alimentos necesarios para no tener que tirarlos si no puedo consumirlos	0,2	0,6	6,9	44,2	48,1
Compruebo la fecha de consumo preferente o de caducidad de los alimentos	0,4	2,2	6,9	28,1	62,4
Leo la información que aparece en las etiquetas de los alimentos (nutricional, país de origen, etc.)	1,7	5,0	23,7	41,1	28,5
Compro alimentos producidos cerca de mi localidad	2,0	8,8	44,1	34,8	10,3
Busco información sobre las prácticas responsables de las empresas alimentarias	16,8	33,5	32,4	13,5	3,8
Compro alimentos producidos en empresas que siguen practicas responsables	9,9	26,7	38,1	20,5	4,8
He dejado de comprar algún alimento al enterarme que la empresa no había sido responsable en alguno de esos aspectos	8,8	16,0	30,3	21,4	23,5
Compro en establecimientos que desarrollan prácticas sociales en la redistribución de sus excedentes (bancos de alimentos, comedores asistenciales, etc.)	12,4	25,2	37,7	19,0	5,7
Compro los productos que generan menos residuos (plásticos, poliespán, etc.).	6,6	16,6	39,0	28,6	9,2

4. Responsabilidad social empresarial

A pesar de que en las preguntas anteriores ha quedado de manifiesto que el interés de los consumidores por la responsabilidad social de las empresas de alimentación es inferior a otros factores intrínsecos al valor individual del producto (precio, salud, etc.), los consumidores sorprenden en sus respuestas en este bloque de preguntas.

Se les preguntó si creían que reciben suficiente información sobre si las empresas alimentarias utilizan prácticas responsables (ej. respetuosas con el medioambiente, gestión de excedentes, la seguridad alimentaria, las condiciones sociales y laborales, etc.).

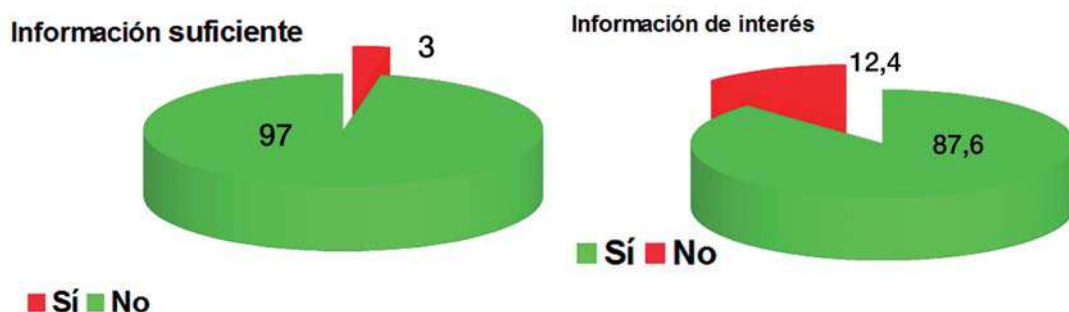
Y también sobre si estarían interesados en recibir más información

sobre este tipo de prácticas responsables de las empresas alimentarias.

En la figura 8 se observa que la mayoría de los participantes consideran que no reciben suficiente información (97%) mientras que también la mayoría estarían interesados en recibirla (88%).

Lo que demuestra que existe una demanda de información por parte de los consumidores sobre estos aspectos que consideran que no se les ofrece de forma habitual para tenerla en cuenta en sus decisiones de compra. En cualquier caso, a la vista de estos datos, cabe reiterar las dudas que suscitaba el porcentaje de consumidores que declaraba tener en cuenta estos factores.

Figura 8. Responsabilidad social empresarial: información suficiente e interesante (% de participantes)



5. Etiquetado de alimentos

Ante los nuevos requisitos de información al consumidor, comentados ampliamente en el estudio anterior, creímos fundamental estudiar la valoración que hacen los consumidores del etiquetado de alimentos (tanto envasados como no envasados y de restauración) para conocer si las nuevas normativas han significado una mejora o si las modificaciones han pasado desapercibidas transcurridos unos meses desde la entrada en vigor de gran parte de las nuevas normativas.

En la figura 9 se observa que el 65% de los participantes afirman que siempre o casi siempre leen la información que aparece en el etiquetado de los productos, porcentaje muy similar al que resultó en el apartado 3.

Por otra parte, casi la mitad de los participantes indican que no han observado ningún cambio en el etiquetado de los alimentos en el último año (Figura 10). Solo el 15% afirman haber notado algún cambio y un 42% que depende del producto.

Figura 9. Frecuencia de lectura de la información de las etiquetas de los alimentos (% de participantes)

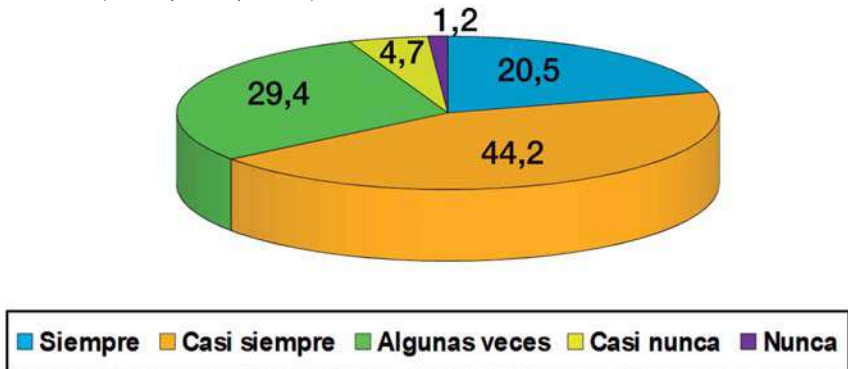
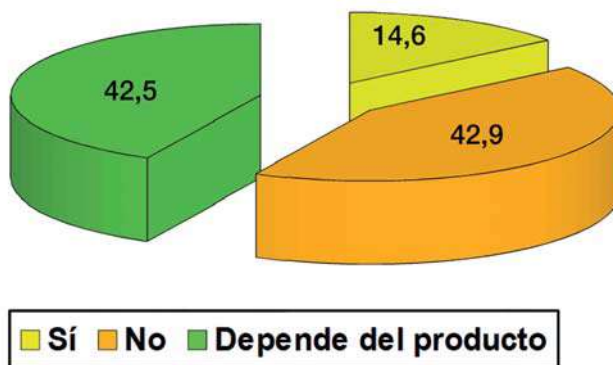
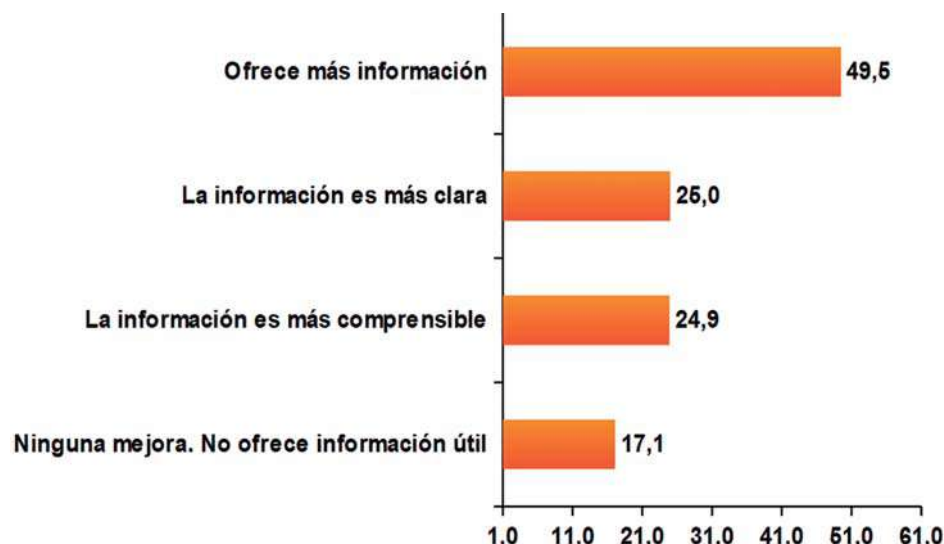


Figura 10. Cambios observados en la información de las etiquetas de los alimentos (% de participantes)



A los que contestaron que sí que habían notado algún cambio, se les preguntó qué tipo de cambio habían percibido, la mitad de los participantes consideran que las etiquetas de los alimentos ofrecen más información y un 25% que la información es clara y más comprensible, respectivamente (Figura 11).

Figura 11. Tipos de cambios observados en las etiquetas de los alimentos (% de participantes)



A continuación se les preguntaba si consideraban que la información que ofrecen los alimentos envasados y sin envasar es buena y útil, confusa o poco clara y/o poco ajustada a sus necesidades. Realizamos la distinción entre las dos categorías de productos porque los requisitos de información al consumidor varían entre ellas y porque no entraron en vigor en las mismas fechas. Siendo posterior la ampliación de información obligatoria en los productos sin envasar.

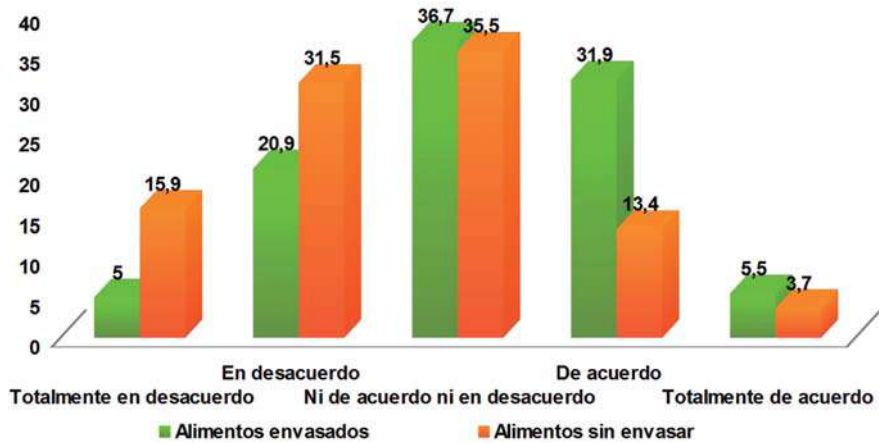
En la figura 12 se observa que alrededor de un tercio de los participantes se muestran indiferentes ante las tres afirmaciones para los dos tipos de alimentos, envasados y sin envasar.

Sin embargo, mayor porcentaje de participantes se encuentran de acuerdo o muy de acuerdo con que la información se ajusta poco a sus necesidades tanto en los alimentos envasados como sin envasar (alrededor de la mitad de participantes).

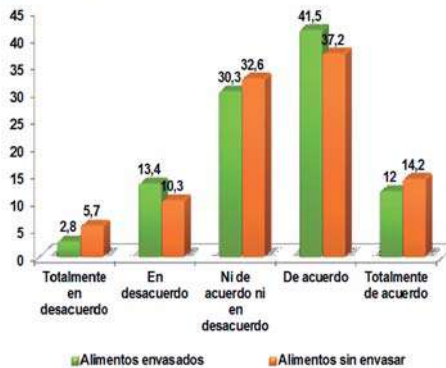
Por otra parte, un mayor porcentaje de participantes están muy en desacuerdo o en desacuerdo con que la información es buena y útil, sobre todo, en el caso de los alimentos sin envasar.

Lo cierto es que no existen grandes cambios entre la percepción de los consumidores con respecto a la información (etiquetado) de los alimentos envasados y sin envasar.

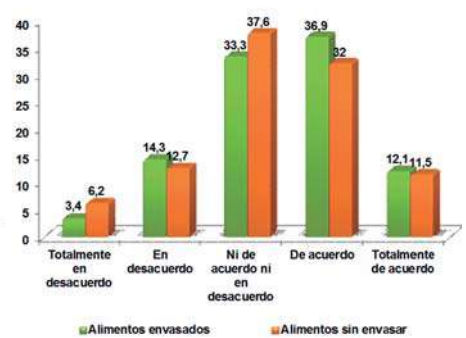
Figura 12. Percepción sobre la información que ofrecen los alimentos envasados y sin envasar (% de participantes)



Información poco ajustada a mis necesidades



Información confusa y poco clara



Otra pregunta fundamental en este estudio es la siguiente. Queríamos conocer qué importancia daban los consumidores a una serie de informaciones que aparecen o pueden aparecer en el etiquetado de alimentos.

La información que aparece en los alimentos más importantes para los participantes es la fecha de caducidad o consumo preferente, el listado de ingredientes, y la información nutricional, es

decir, información de carácter obligatorio (Figura 13).

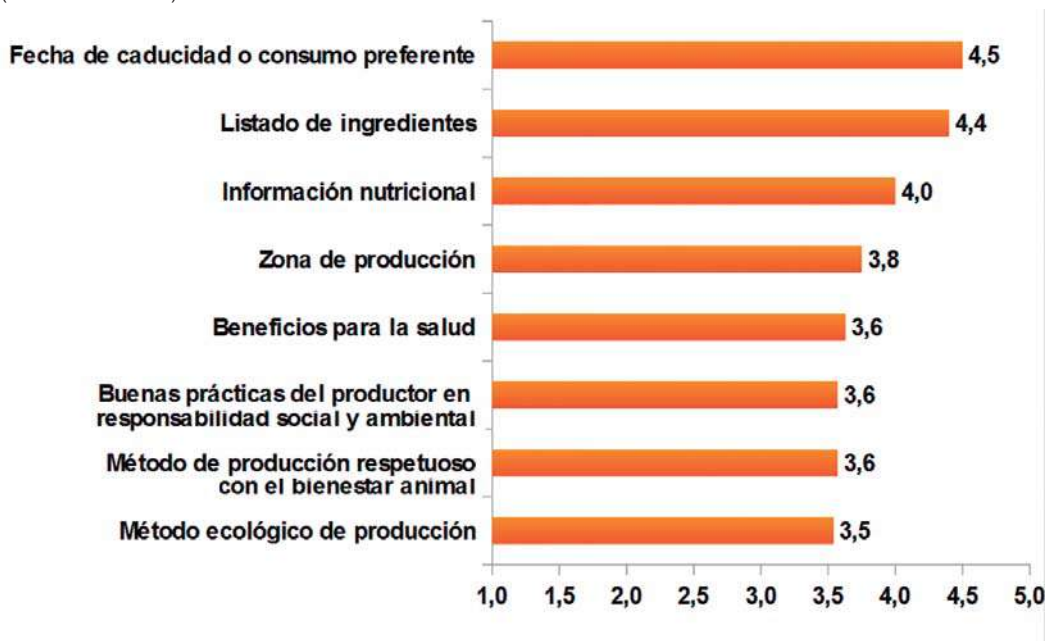
Le sigue en importancia, con valores medios inferiores a 4, la zona de producción y los beneficios declarados para la salud.

La información menos valorada es la relacionada con los métodos de producción ecológicos, respetuosos con el bienestar animal, social y ambiental.

Al igual que en apartados anteriores, estamos valorando las respuestas de los consumidores según una clasificación. Pero debemos hacer notar que todas las informaciones tienen una valoración igual o superior al 3,5 sobre 5 puntos, por lo que deducimos que todas ellas son importantes para el consumidor. Aun-

que la normativa no está desencaminada ya que los tres factores que superan el 4 sobre 5 son aquellos que serán obligatorios. En cualquier caso, se reitera cuáles son las informaciones que el consumidor considera prioritaria para sus intereses y determinan de forma preferente su elección.

Figura 13. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos (valores medios)



6. Modelo de alimentación sostenible

Finalmente, se estaba interesado en saber si los consumidores piensan que nuestro modelo de alimentación actual es sostenible. Ahora si aparecía este termino de forma expresa y además aportabamos una definición del mismo:

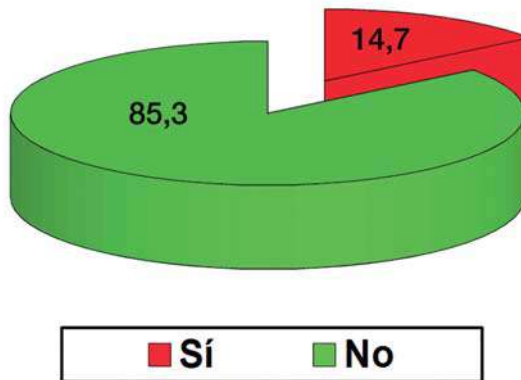
¿Cree que nuestro modelo de alimentación actual es sostenible? Sostenible quiere decir que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medioambiente.

Y, si no lo consideraban sostenible, que acciones creían que consigui-

rían mejorar el modelo de alimentación actual para hacerlo más sostenible.

La figura 14 muestra que la mayoría de los participantes piensan que nuestro modelo de alimentación actual no es sostenible (85%). Una respuesta apabullante a una cuestión capital del mercado alimentario que deja claro que la cuestión ya no solo es evidente para los expertos en la temática, como se vio en el estudio anterior, sino que los propios consumidores perciben perfectamente que el sistema necesita cambios.

Figura 14. Modelo de alimentación actual sostenible (% de participantes)



La figura 15 muestra que acciones creen los participantes que deberían llevarse para conseguir un modelo alimentario más sostenible:

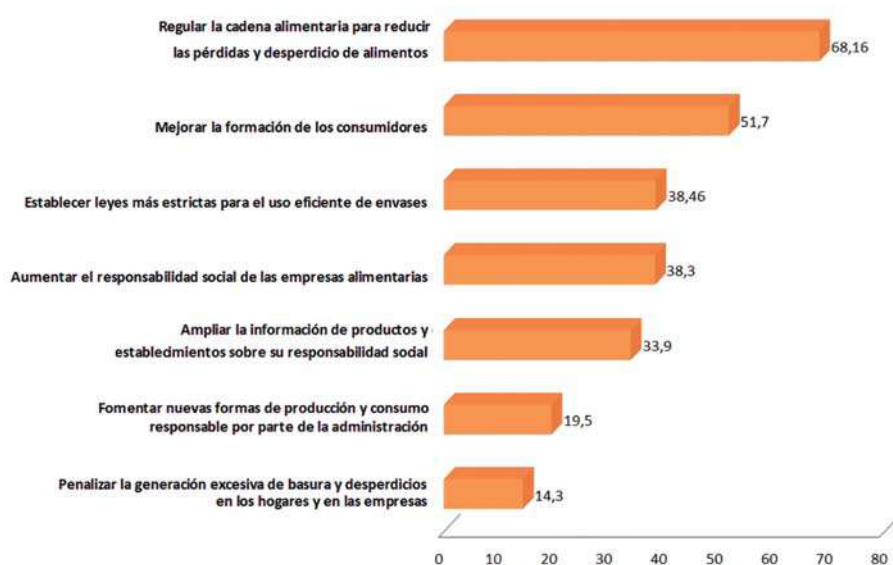
Las principales son regular la cadena alimentaria para reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos y mejorar la formación de los consumidores con casi un 70% y más del 50% de los encuestados citando estas acciones. Está claro que es una cuestión que despierta la sensibilidad de la ciudadanía.

También se considera necesario, aunque en menor medida, establecer leyes más estrictas para el uso eficiente de envases, aumentar la responsabilidad social de las empresas alimentarias y ampliar

la información de productos y establecimientos sobre su responsabilidad social.

Las opciones menos valoradas, con diferencia, fueron el fomentar nuevas formas de producción y consumo responsable por parte de la administración y penalizar la generación excesiva de basura y desperdicios en los hogares y en las empresas con apenas un 19% y 14% de participantes que mencionan estas acciones, respectivamente. Cabe preguntarse si es una cuestión de falta de interés o de falta de información y conocimiento sobre fórmulas que, por su carácter alternativo, carecen de suficiente penetración e impacto social.

Figura 15 Acciones para lograr un modelo de alimentación más sostenible (% de participantes)



7. Consumo responsable y etiquetado de alimentos por perfiles

En esta parte del estudio, se analiza, con mayor detalle, el consumo responsable y el etiquetado de alimentos.

En concreto, se estudian las diferencias en el conocimiento sobre el consumo responsable, la frecuencia de lectura de la información de las etiquetas, los cambios percibidos en la información de las etiquetas y la importancia asignada a diferentes informaciones según los perfiles de los participantes.

Se contrastan las diferencias por género, edad, nivel de estudios, nivel de renta, lugar de residencia, si siguen una dieta alimenticia especial y si tienen alguna enfermedad relacionada con la alimentación.

En términos generales, se ha obtenido que no existen diferencias signi-

ficativas en los aspectos analizados en función de la renta de los participantes. Sin embargo, se han apreciado diferencias sobre todo entre todos los aspectos analizados y el género, la edad y el nivel de estudios de los participantes. A continuación, se describen las diferencias estadísticamente significativas al 5% para cada uno de los aspectos analizados.

A) CONSUMO RESPONSABLE DE ALIMENTOS

En la figura 16, se observa que las mujeres valoran más todos los aspectos relacionados con el consumo responsable de alimentos que los hombres. Sin embargo, la ordenación de los diferentes aspectos con los que asocian un consumo responsable es la misma para los hombres y las mujeres.

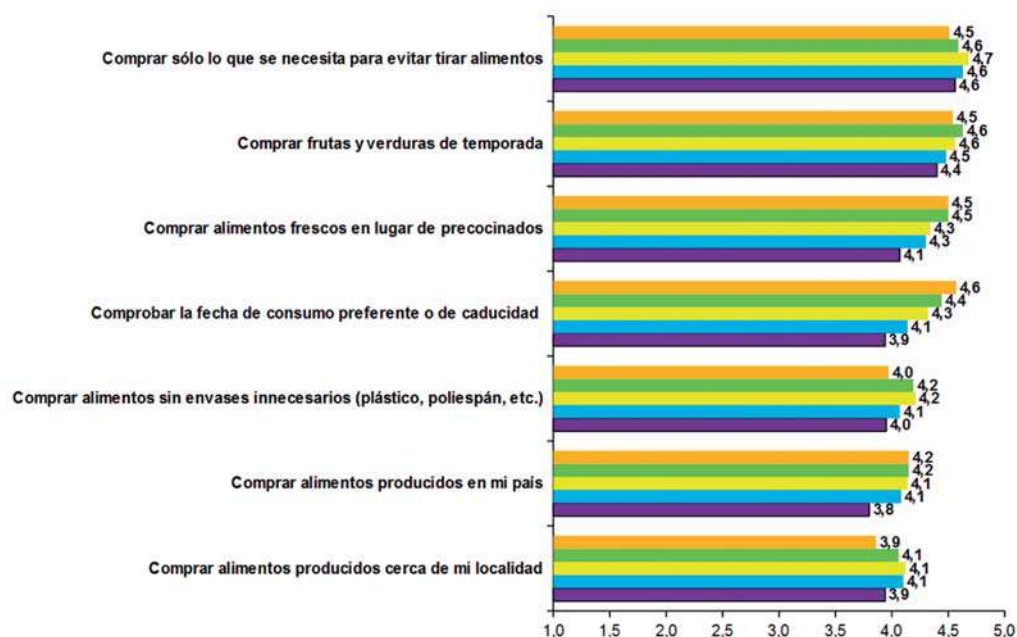
Figura 16. Creencias sobre el consumo responsable por género (valores medios)



Con respecto a la pregunta donde se pedía que valorasen que relación tenían determinados aspectos con un consumo de alimentos responsables, en la Figura 17 se observa que, en términos generales, las personas de mayor edad suelen pre-

sentar valoraciones superiores que las personas de menor edad, salvo para las afirmaciones comprar sólo lo que se necesita y alimentos producidos cerca de mi localidad que son menos valoradas por las personas mayores de 65 años.

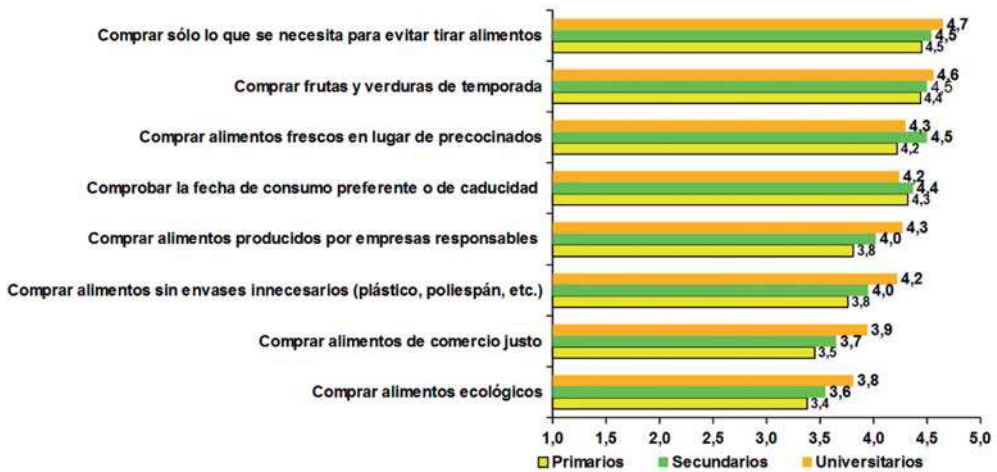
Figura 17. Creencias sobre el consumo responsable por edad (valores medios)



La figura 18 muestra que los participantes con estudios universitarios valoran más todos los aspectos relacionados con el consumo responsable salvo comprar alimentos frescos en lugar de precocinados y comprobar la fecha de caducidad o consumo preferentes. Además,

estos participantes universitarios valoran sobre todo más que los demás participantes las afirmaciones relativas a comprar alimentos producidos por empresas responsables, sin envases innecesarios, de comercio justo y ecológicos.

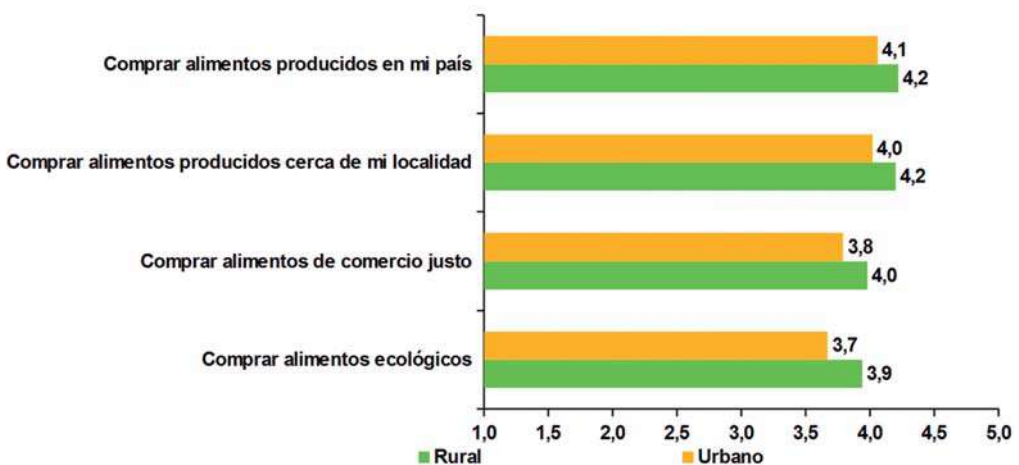
Figura 18. Creencias sobre el consumo responsable por nivel de estudios (valores medios)



En la figura 19 se observa que los participantes que viven en las zonas rurales creen en mayor medida que un consumo responsable consiste en comprar alimentos producidos en su país y cerca de su localidad y

comprar alimentos de comercio justo y/o ecológicos que los que viven en zonas urbanas. La proximidad al medio rural y productivo facilita un conocimiento más directo y una mayor sensibilidad en tal sentido.

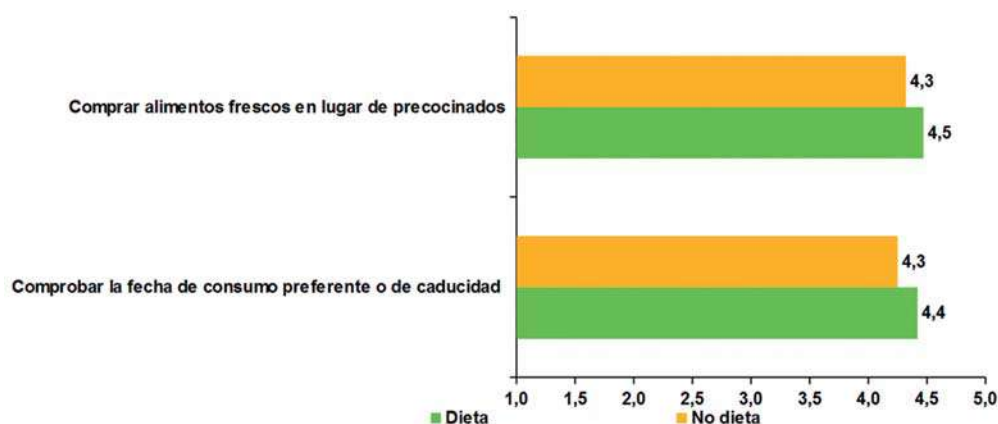
Figura 19. Creencias sobre el consumo responsable por tipo de municipio de residencia (valores medios)



La figura 20 muestra que los participantes que siguen una dieta alimenticia creen en mayor medida que un consumo responsable consiste en comprar alimentos frescos en lugar de precocinados y comprobar la

fecha de consumo preferente o caducidad que los que no siguen una dieta. Digamos que la responsabilidad bien entendida empieza por uno mismo, y se vincula así responsabilidad con saludabilidad.

Figura 20. Creencias sobre el consumo responsable según sigan una dieta alimenticia especial (valores medios)



B) ETIQUETADO DE ALIMENTOS

Se han detectado diferencias significativas entre la frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos y el género, la edad, el nivel de estudios, seguir una dieta alimenticia especial y/o padecer alguna enfermedad relacionada con la alimentación. Vemos como inciden factores como la formación e información y la preocupación y la atención determinan la predisposición del consumidor.

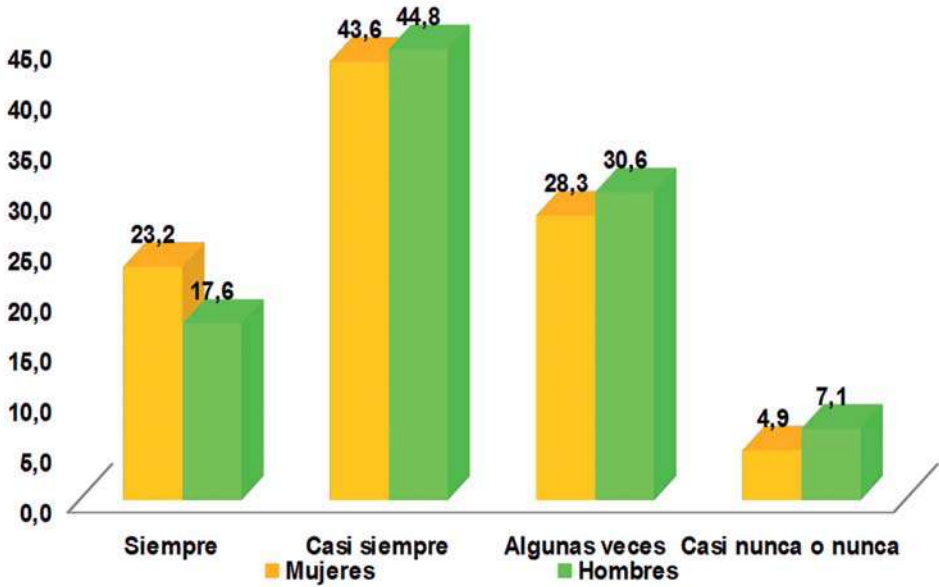
Además, se han obtenido diferencias significativas en el reconocimiento de la existencia de cambios en el etiquetado en el último año pero sólo por género, seguir una dieta alimenticia especial y padecer alguna enfermedad relacionada con la alimentación.

Sin embargo, no se ha detectado ninguna diferencia en los tipos de cambios observados (Figura 11) y en sus actitudes hacia el etiquetado de los alimentos envasados y sin envasar (Figura 12).

Finalmente, existen diferencias entre la importancia que asignan a diferentes tipos de información de las etiquetas y el género, la edad, el nivel de estudios, seguir una dieta alimenticia especial o padecer alguna enfermedad relacionada con la alimentación.

En la figura 21 se observa que un mayor porcentaje de mujeres afirman que siempre leen las etiquetas y uno menor que nunca las leen en comparación con los hombres.

Figura 21. Frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos por género (% de participantes)

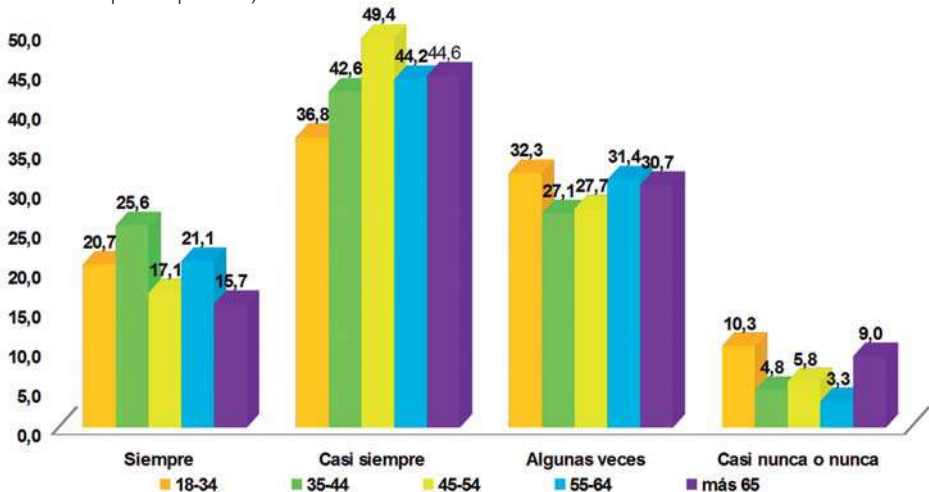


La figura 22 muestra que un mayor porcentaje de personas más jóvenes y mayores de 65 afirman que nunca o casi nunca leen las etiquetas en comparación con personas de otras edades.

porcentaje de personas que casi siempre leen las etiquetas, se observa que conforme aumenta la edad de los participantes aumenta el porcentaje de personas hasta una edad media (45 a 54 años). La madurez y las obligaciones familiares son un grado en este caso.

Sin embargo, si nos fijamos en el

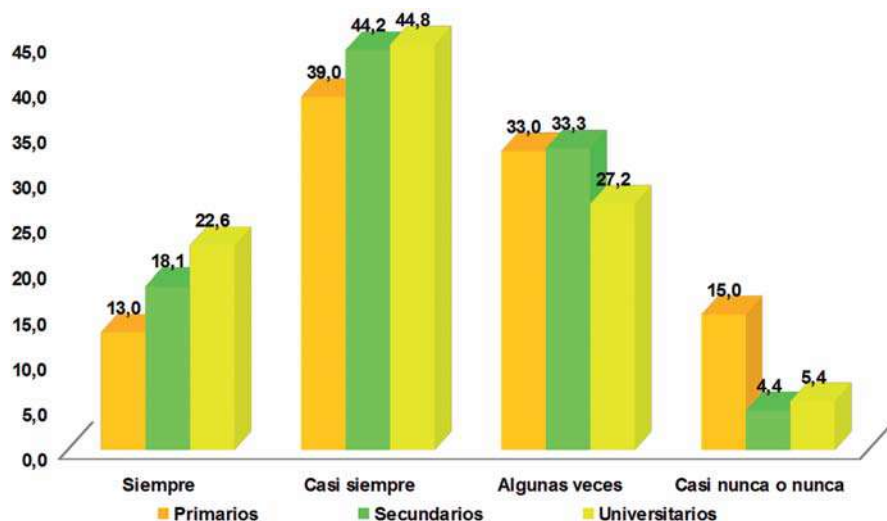
Figura 22. Frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos por edad (% de participantes)



La figura 23 indica que la frecuencia de lectura de las etiquetas aumenta con el nivel de estudios de tal manera que un menor porcentaje de personas con

estudios primarios afirman leer las etiquetas siempre y un mayor porcentaje nunca en comparación con las personas de los otros niveles de estudios.

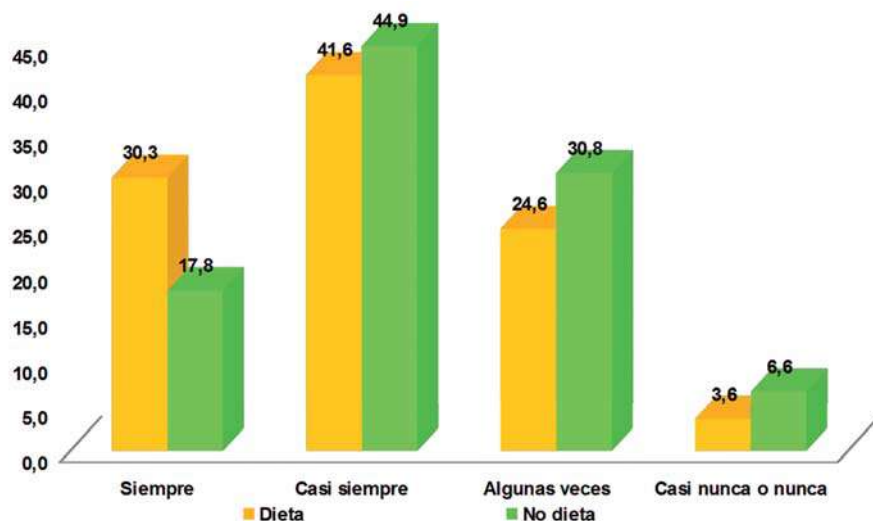
Figura 23. Frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos por nivel de estudios (% de participantes)



En la figura 24 se observa que casi el doble de personas que siguen una dieta alimenticia especial afirma

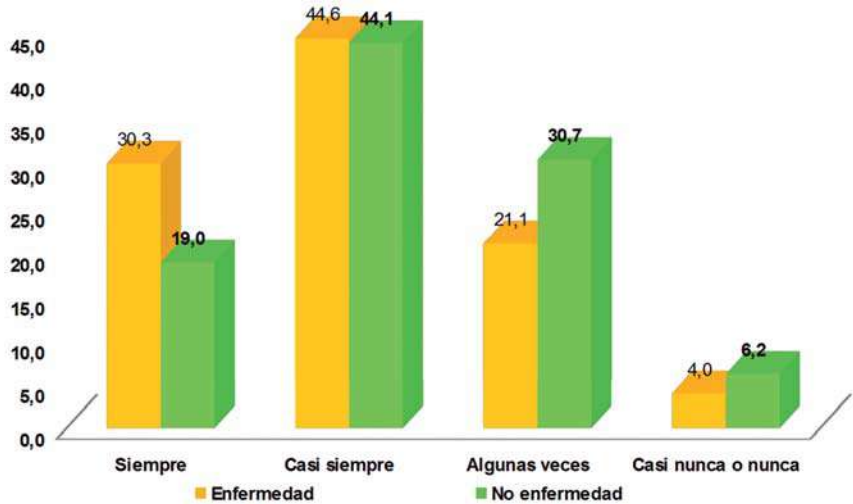
leer siempre las etiquetas de los alimentos en comparación con las personas que no siguen dieta.

Figura 24. Frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos según sigan una dieta alimenticia especial (% de participantes)



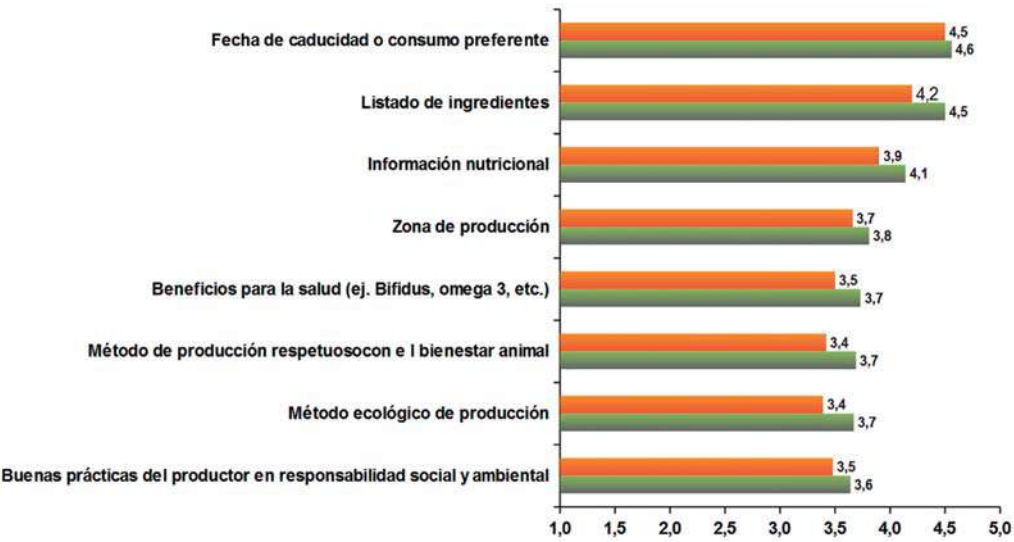
La figura 25 muestra que un mayor porcentaje de personas que padecen una enfermedad relacionada con la alimentación indican que siempre leen las etiquetas de los alimentos en relación con las personas que no padecen este tipo de enfermedades.

Figura 25. Frecuencia de lectura de las etiquetas de los alimentos según padezcan una enfermedad relacionada con la alimentación (% de participantes)



En la figura 26, se observa que las mujeres valoran más las diferentes informaciones que aparecen en las etiquetas de los alimentos que los hombres. Sin embargo, el ranking de la importancia asignada a estas informaciones es el mismo para los hombres y las mujeres.

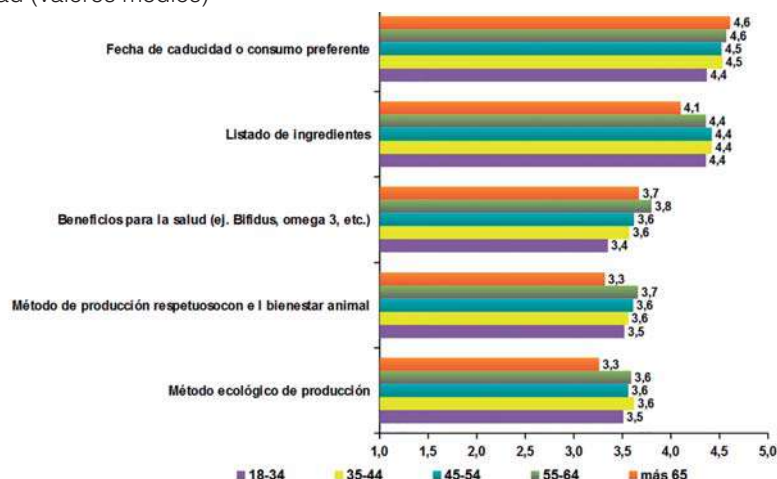
Figura 26. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos por género (valores medios)



En la figura 27 se observa que las personas mayores de 65 asignan menor importancia al listado de ingredientes y a la información sobre el método de producción respetuoso con el bienestar animal y ecológico

en comparación con las personas del resto de edades. Y las personas más jóvenes valoran menos la fecha de caducidad o consumo preferente y los beneficios para la salud que las personas del resto de edades.

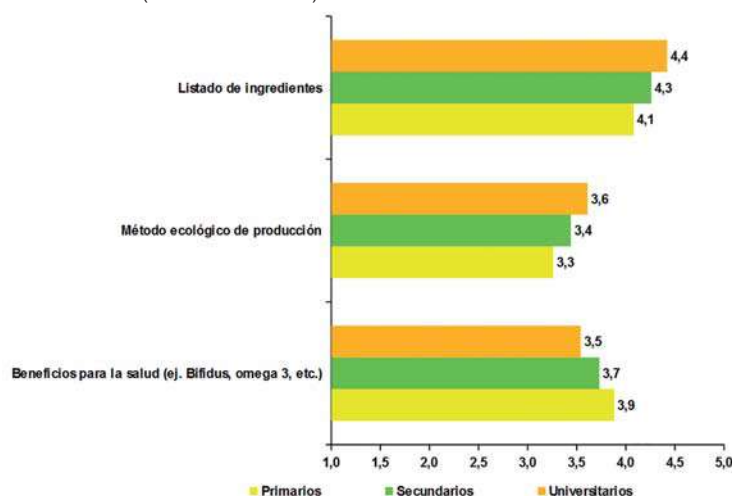
Figura 27. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos por edad (valores medios)



La figura 28 muestra que conforme aumenta el nivel de estudios de los participantes aumenta la importancia que conceden al listado de in-

gredientes y al método ecológico de producción y disminuye la que asignan a los beneficios para la salud.

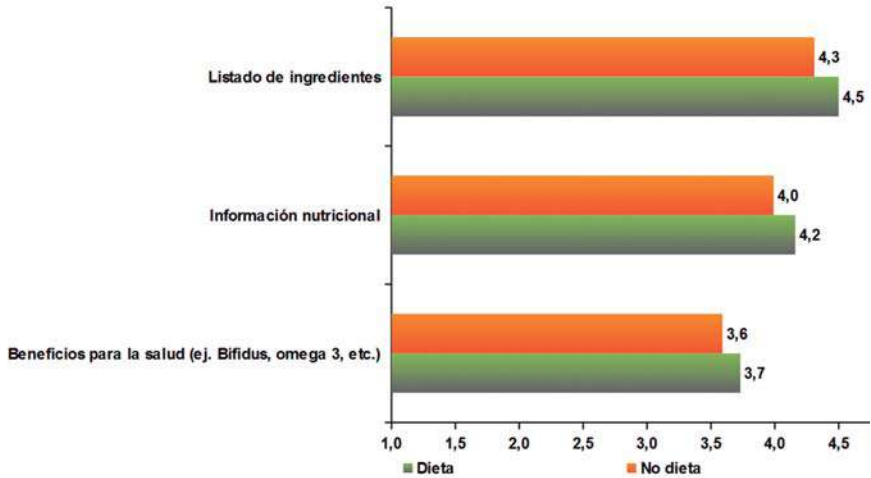
Figura 28. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos por nivel de estudios (valores medios)



La figura 29 muestra que las personas que siguen una dieta alimenticia especial conceden mayor importancia al lis-

tado de ingredientes, a la información nutricional y a los beneficios para salud que los que no siguen dieta.

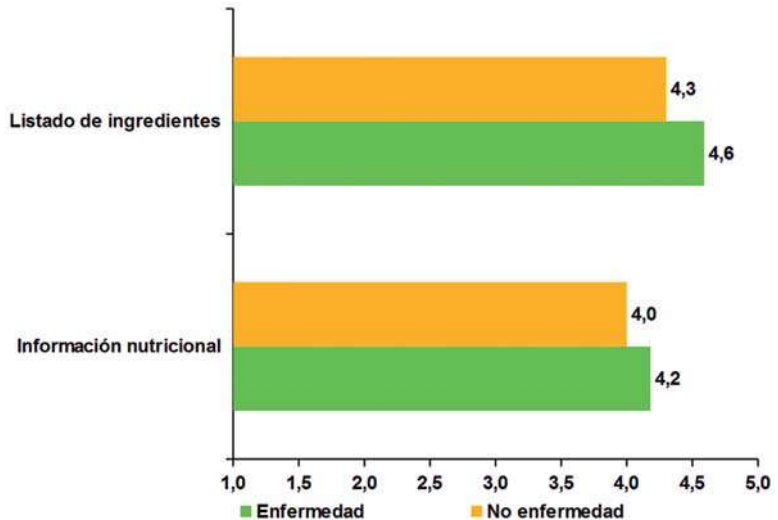
Figura 29. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos según sigan una dieta alimenticia especial (valores medios)



Finalmente, la figura 30 indica que las personas que padecen alguna enfermedad relacionada con la alimentación conceden mayor importancia al listado de ingredientes y a la información nutricional que las

que no tienen estas enfermedades. En este caso sorprende que no haya diferencias significativas con respecto a la valoración de las declaraciones de beneficios para la salud (ej: Bifidus, omega 3, etc.).

Figura 30. Importancia de la información de las etiquetas de los alimentos según padezcan alguna enfermedad relacionada con la alimentación (valores medios)





8. Conclusiones y propuestas

A) CONCLUSIONES

Los datos obtenidos a través de esta encuesta son reveladores en muchos aspectos y han resultado claros a la hora de demostrar algunas premisas que ADICAE quería comprobar, tanto a la hora de conocer que percepción tenemos los consumidores sobre el mercado de alimentos a nivel macro, como para conocer que repercusiones están teniendo los recientes cambios normativas en materia de etiquetado e información al consumidor.

Incluso se demuestra que el estudio conjunto de estas dos cuestiones: eficiencia del mercado e información al consumidor, debían estudiarse de forma conjunta para entender el comportamiento de los consumidores y poder tener herramientas para trazar propuestas de mejora que tengan impacto real sobre el mercado y los consumidores.

Así pues, el dato más contundente de la encuesta nos dice que el 97% de los consumidores consideran que no reciben suficiente información sobre si las empresas alimentarias utilizan prácticas responsables (ej: respetuosas con el medioambiente, gestión de excedentes, seguridad alimentaria, condiciones sociales y laborales, etc.) y el 88% estarían interesados en recibir más información sobre estas cuestiones. Siendo así, las conclusiones sobre si dicha información está incidiendo en su toma de decisiones a día de hoy deben quedar en cuarentena.

Si existe interés en recibir esta información debemos suponer que será por gran parte del colectivo de consumidores querrá usarla para la toma de decisiones, y también cabe suponer que esta información se usará en positivo, es decir, mejorará la percepción de aquellos productos y empresas que faciliten mayor información sobre prácticas responsables.

Aunque como veremos más adelante, esta información debe completarse con un correcto equilibrio entre factores que se tienen en cuenta en la compra y la información más valorada por los consumidores. Por lo que podemos decir, que por si sola esta información no generará mayor calidad en el consumo.

También, el 85% de los consumidores piensan que nuestro modelo de alimentación actual no es sostenible y los que así piensan proponen las siguientes acciones para solucionar este problema: regular la cadena alimentaria y mejorar la formación de los consumidores.

La primera de las propuestas de los consumidores, regular la cadena alimentaria, está en línea con las conclusiones obtenidas en la primera parte de este estudio. Ya que parece que también los consumidores creen que las normativas voluntaristas, que abandonan el peso de la sostenibilidad del sistema en la propia responsabilidad corporativa, carecen de fuerza para mejorar el sistema y por eso se apuesta por “regular” la cadena alimentaria.

También parece que los consumidores comprenden la complejidad del problema y que en la situación actual es necesario mejorar su propia formación. Suposición que queda avalada por la buena acogida que tienen las acciones formativas en este ámbito y que ADICAE puede corroborar.

Los consumidores relacionan el consumo responsable, en mayor medida, con comprar solo aquello que se necesita, consumir frutas y hortalizas de temporada y comprar alimentos frescos en lugar que precocinados. La responsabilidad en este sentido se entiende como un ejercicio individual más orientado a la correcta gestión de la economía doméstica y a procurar una compra de más calidad y salubridad pero las consecuencias de estas acciones individualistas no chocan con el bien común ya que estas acciones repercuten de forma muy positiva a mejorar la sostenibilidad del sistema, y en concreto, a evitar pérdidas y desperdicios.

La mayor parte de los consumidores declaran comprar solo los alimentos necesarios para no tener que tirarlos, que comprueban las fechas de caducidad y consumo preferente, utilizar los alimentos sobrantes para otras comidas y leer la información de las etiquetas. Obviamente, nadie compra con la intención de desperdiciar... otra cosa es que se consiga.

Los aspectos más importantes a la hora de decidir el consumo de un alimento son la salud, el sabor y el precio. Aunque también se les concede gran importancia a otros factores relacionados con el consumo responsable (medioambiente, condiciones sociales de producción, etc.). La salud y el sabor también son los factores más valorados si los consumidores no tuviesen restricciones presupuestarias.

Como decíamos al principio, ninguna estrategia de mercado que busque mejorar la sostenibilidad del sistema tendrá éxito si no se tienen en cuenta también estos factores base: la salud, el sabor y el precio. Los dos primeros se mueven en la misma dirección pero el tercero suele chocar con los comportamientos más responsables cuando se compara individualmente el precio de productos “sostenibles” con los de productos de masa.

Es por eso, que la formación a los consumidores debe ir dirigida a que valoren económicamente la compra de alimentos en su conjunto y no de forma

individual, producto por producto. Ya que una buena estrategia puede permitir gastar lo mismo en alimentos aunque el precio de algunos sea algo mayor: ajustar cantidades compradas a necesidades reales, mejor aprovechamiento de los alimentos, compra de productos de temporada, consumo colaborativo, etc.

El 65% afirma que siempre o casi siempre lee la información del etiquetado de los alimentos pero solo la mitad de este grupo ha percibido algún cambio en el etiquetado en el último año; a pesar de haber entrado en vigor normativas que modifican el etiquetado obligatorio tanto en productos envasados como no envasados, luego, o la lectura que se hace es ligera y poco comprensiva o tendríamos altos niveles de incumplimiento o la información incorporada ha aportado poco al consumidor, pasando como irrelevante.

De los que si han notado algún cambio, el 37% de los consumidores, la mitad de ellos consideran que las etiquetas de los alimentos ofrecen más información pero alrededor de la mitad piensan que la información se ajusta poco a sus necesidades tanto en alimentos envasados como en no envasados.

La información que aparece en el etiquetado de alimentos que más valoran los consumidores es: fecha de caducidad o consumo preferente, listado de ingredientes e información nutricional, es decir, la información que es o será obligatoria en breve.

Los grupos de población que más leen el etiquetado de alimentos son las mujeres, las personas más jóvenes, los mayores de 65 años, las personas con un mayor nivel de estudios y aquellos que siguen una dieta especial o que padecen una enfermedad relacionada con la alimentación. Por lo que habrá que trabajar en la formación de los consumidores y también aprender de estos resultados para simplificar el etiquetado de productos al mismo tiempo que se posibilita el ampliar la información. La simplificación de la nomenclatura sería un buen comienzo para este doble objetivo.

B) PROPUESTAS

Las propuestas que parten de los resultados de esta encuesta se complementan con las que ya hemos tratado en la primera parte de este estudio. Hecho éste, que nos hace ser optimistas con los resultados que podríamos obtener a medio y largo plazo si mejorar la formación de los consumidores y estos ejercen de motor de cambio para que las instituciones tomen medidas legislativas de carácter menos voluntarista para regular la cadena alimentaria.

Decimos esto porque la posición de los consumidores frente al lobby de las empresas de la alimentación

Hay que hacer una reflexión crítica sobre la función del etiquetado como instrumento de información y de decisión y el menoscabo que tales funciones pueden sufrir cuando la misma no responde a las necesidades e intereses reales del destinatario o cuando se difumina lo esencial entre lo accesorio o marginal. ¿Cabría valorar qué información podría ser perfectamente accesible de forma diáfana y clara y cuál puede disponerse en otros soportes aprovechando todas las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la Sociedad de la Información?

Si partimos de que la gran premisa de la protección a los consumidores es que la información debe ser clara, veraz y transparente; las instituciones deben necesariamente hacer un esfuerzo por clarificar la información de los alimentos (obligatoria y voluntaria), ya que la normativa actual queda claro que confunde a muchos consumidores o que no les resulta de utilidad. Sin perjuicio de la labor que podamos hacer las asociaciones de consumidores y la propia administración para aclarar ciertos conceptos mientras la normativa permanezca como actualmente.

Las prioridades del consumidor en materia de alimentación están claras: salud, calidad y precio. Si queremos promover la incorporación de otros valores a la decisión del consumidor, es necesario vincularlos a esas prioridades. En tal sentido, procede actuar en dos vectores:

Es necesario hacer ver que el producto sostenible desde la perspectiva social y ambiental ofrece esos valores: productos de mayor calidad sometidos a certificaciones rigurosas, saludables al evitar insumos tóxicos y a un precio competitivo al favorecer canales cortos de distribución.

Igualmente hay que poner de manifiesto sin pudor las carencias de los productos sometidos a producción convencional, los costes ambientales y los impactos sociales, además del precio pagado de forma inútil en la cadena de comercialización.

Las formas de comercialización alternativas necesitan salir de su pseudo-marginalidad para hacerse más presentes en el mercado de alimentos. Aprovechar el hueco que dejan muchos mercados de abastos en decadencia en plenos centros urbanos, por haber pasado muchos de ellos a servir de centro comercial de grandes superficies, para su gestión por cooperativas de consumo puede ser una idea viable y atractiva para los consumidores. Ya que así se facilitaría la compra de proximidad reuniendo en un solo punto una gran variedad de productos y abaratando precios, ya que la gestión comunada disminuiría el precio de la distribución.

ANEXO I

Las normas más relevantes en materia de información en el contexto de la UE en las últimas décadas y sus instrumentos de trasposición al ordenamiento español han sido las siguientes, según y conforme las clasifica la AECOSAN:

En materia de etiquetado en general de los productos alimenticios:

Nos referimos en este epígrafe a las normas comunes en materia de etiquetado informativo de productos alimenticios, sin menoscabo de que puedan contener prescripciones específicas sobre sectores de productos concretos. Es decir, nos referimos a contenidos comunes que pueden estar tratados de forma particular en función de la categoría de productos.

Directiva 87/250/CEE, de la Comisión, de 15 de abril de 1987, relativa a la indicación del grado alcohólico volumétrico en las etiquetas de las bebidas alcohólicas destinadas al consumidor final

Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios

Directiva 2008/5/CE de la Comisión, de 30 de enero de 2008, relativa a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

Estas directivas comunitarias se incorporaron al ordenamiento español a través del Real Decreto 1334/1999, de 31 de Julio de 1999, por el que se aprobaba la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios, y sus numerosas y sucesivas modificaciones que sirvieron para dar cabida a las previsiones de las directivas europeas posteriores a su promulgación, manteniendo un solo texto aunque significativamente alterado respecto a su contenido original.

Directiva 89/396/CEE de 14 de junio de 1989 relativa a las menciones o marcas que permitan identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio. Esta Directiva fue objeto de trasposición por el Real Decreto 1808/1991, de 13 de Diciembre, por el que se regulan las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio. (B.O.E. 25.12.1991)

Directiva 2002/67/CE de la Comisión, de 18 de julio de 2002, relativa al etiquetado de productos alimenticios que contienen quinina y productos alimenticios que contienen cafeína. Esta Directiva fue objeto de tras-

posición al ordenamiento español por el Real Decreto 906/2003, de 11 de Julio de 2003, relativo al etiquetado de los productos alimenticios que contienen quinina o cafeína.

Como ya hemos anticipado, esta estructura normativa ha quedado obsoleta con la promulgación del Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) Nº 1924/2006 y (CE) Nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) Nº 608/2004 de la Comisión.

En materia de etiquetado sobre Propiedades Nutritivas de los productos alimentarios:

En este caso, nos vamos a referir a la normativa promulgada para la regulación de un contenido informativo particular del etiquetado, como es el que afecta a las propiedades nutricionales de los productos en cuestión, que se han recogido en la Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios, sucesivamente modificada por la Directiva 2003/120/CE y la Directiva 2008/100/CE de la Comisión.

Paralelamente el Real Decreto 930/1992, de 17 de Julio, por el que se aprueba la norma de etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios, trasponiendo la Directiva original, resultó igualmente modificado por el Real Decreto 2180/2004, de 12 de Noviembre y el Real Decreto 1669/2009, de 6 de noviembre, al objeto de adaptarse a las ulteriores modificaciones de la misma.

En materia de Declaraciones Nutricionales y Saludable:

En lo que se refiere a la regulación de las manifestaciones públicas de valor nutricional referidas, esencialmente, a las propiedades sobre la salud de las personas que pueden aportar los alimentos, contamos con una norma de directa aplicación, como es el Reglamento (CE) Nº. 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.

Dicho reglamento ha sido posteriormente modificado por los siguientes:

Reglamento (CE) Nº 109/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008.

Reglamento (CE) N° 107/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

Reglamento (CE) N° 116/2010 de la Comisión, de 9 de febrero de 2010, en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales

Reglamento (UE) N° 1047/2012 de la Comisión de 8 de noviembre de 2012, en lo relativo a la lista de declaraciones nutricionales

A su vez, el Reglamento ha sido desarrollado a través de las siguientes normas comunitarias:

Decisión de ejecución de la Comisión de 24 de enero de 2013 por la que se adoptan directrices para la aplicación de las condiciones específicas relativas a las declaraciones de propiedades saludables establecidas en el artículo 10 del Reglamento (CE) N° 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo

Reglamento (UE) N° 432/2012 de la Comisión de 16 de mayo de 2012, por el que se establece una lista de declaraciones autorizadas de propiedades saludables de los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños.

Reglamento (ce) No 353/2008 de la Comisión, de 18 de abril de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo para las solicitudes de autorización de declaraciones de propiedades saludables con arreglo al artículo 15 del Reglamento (ce) No 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, posteriormente modificado por el Reglamento (CE) N° 1169/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, con arreglo al artículo 15 del Reglamento (CE) n° 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

ANEXO II

Para la consecución de los objetivos se ha llevado a cabo una encuesta en todo el territorio español mediante un cuestionario estructurado administrado online. La toma de datos se ha realizado desde el 18 de septiembre hasta el 6 de octubre. Durante este periodo se recogieron 1275 cuestionarios de los que se excluyeron 6 al no haber sido cumplimentados por lo que en los análisis posteriores se han utilizado los 1269 válidos.

El cuestionario consta de una serie de preguntas cerradas englobadas en 6 apartados. El apartado 1 recoge preguntas sobre los hábitos de compra y consumo de alimentos. En el apartado 2 se plantean dos preguntas sobre consumo responsable de alimentos y en el apartado 3 otras dos preguntas sobre la responsabilidad social empresarial. El apartado 4 consta de 6 preguntas sobre el etiquetado de los alimentos y el apartado 5 recoge 2 preguntas sobre el modelo de alimentación actual. Finalmente, en el apartado 6 se plantean una serie de preguntas sobre las características personales de los participantes (género, edad, nivel de estudios, nivel de renta, tipo de municipio de residencia, región de residencia, si siguen una dieta alimenticia especial y si padecen alguna enfermedad relacionada con la alimentación).

Los datos obtenidos de la encuesta se analizaron de acuerdo a diferentes técnicas estadísticas en función del tipo de variable a analizar. Para obtener los resultados de la primera parte del estudio (del capítulo 2 al 6) se realizó un análisis descriptivo (univariante) de todas estas preguntas con el fin de proporcionar medidas resumidas de los mismas. Para las preguntas continuas se han calculado las medias y, para las discretas, frecuencias y porcentajes, en los distintos niveles de cada variable.

Para obtener los resultados de la segunda parte del estudio (capítulo 7) se han llevado a cabo análisis bivariantes con el objetivo de determinar si pares de variables están o no relacionadas entre sí. Dependiendo del tipo de variable a analizar, se utilizó el Test de Chi-cuadrado o el test de diferencia de medias.

En el caso de que ambas variables fuesen discretas, se calcularon las tablas de contingencia y el Test de Chi-cuadrado, cuya hipótesis nula determina que ambas variables son independientes entre sí. En el caso de que las variables fueran una discreta y la otra continua se aplicó un test t o de Bonferroni de diferencia de medias dependiendo del número de niveles de las variables, en el que la hipótesis nula indica que no existen diferencias entre las medias de los grupos a comparar (Grande y Abascal, 2005).

En concreto, se han efectuado análisis bivariantes entre el consumo responsable, la frecuencia de lectura de la información de las etiquetas, los cambios percibidos en la información de las etiquetas y la importancia

asignada a diferentes informaciones según los perfiles de los participantes analizadas de forma univariante en el apartado 3 y 4 y cuyos resultados se mostraron en las Figuras 6, 9, 10, 11, 12 y 13 y las principales características de los participantes (género, edad, nivel de estudios, nivel de renta, lugar de residencia, si siguen una dieta alimenticia especial y si tienen alguna enfermedad relacionada con la alimentación).

La distribución de la muestra por Comunidades Autónomas aparece en el cuadro A1.

Cuadro A1. Distribución de la muestra de participantes por Comunidad Autónoma de residencia (% de participantes)

Comunidad Autónoma	%	Comunidad Autónoma	%
Andalucía	12,1	Extremadura	4,6
Aragón	8,1	Galicia	9,4
Asturias	1,3	La Rioja	1,0
Baleares	1,3	Madrid	17,9
Canarias	2,4	Murcia	1,5
Cantabria	1,0	Navarra	1,0
Castilla La Mancha	2,9	País Vasco	4,3
Castilla-León	7,1	Comunidad Valenciana	9,2
Cataluña	13,8	Resto	1,1



ADICAE

CONSUMIDORES CRÍTICOS,
RESPONSABLES Y SOLIDARIOS

Proyecto: "Alimentación sostenible. Consumir bien para vivir mejor"



Con el apoyo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Asociación.