



Universitat de Lleida
Facultat de Dret, Economia
i Turisme



Universitat de Lleida
Facultat de Dret, Economia
i Turisme

TRABAJO FINAL DE GRADO

MEMORIA

GRADO EN DERECHO

CURSO 2017-18

LA DONACIÓN DE ALIMENTOS A ENTIDADES CON FINES SOCIALES Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA EL DESPERDICIO ALIMENTARIO: ANÁLISIS DESDE LA VERTIENTE JURÍDICA

Autor/a: Guillermo Sasot Salas

Tutor/a: Laura Salamero Teixidó

Fecha: 30/05/2018



DECLARACIÓN DE AUTORIA Y ORIGINALIDAD

Declaro que soy el autor de este trabajo. Su contenido es original y todas las fuentes utilizadas han sido debidamente citadas sin incurrir en fraude o plagio

En caso contrario, conozco y acepto las medidas disciplinarias o sancionadoras que correspondan de acuerdo con la normativa aplicable.

Lleida, a 30/05/2018

Signatura:

FEDDE



Resumen

Este trabajo de final de grado pretende realizar un análisis sobre el desperdicio de alimentos y sus mecanismos de regulación en los distintos ordenamientos jurídicos. Recientemente países como Francia e Italia han aprobado normativas con el fin de aprovechar los alimentos, bien mediante la donación o su reutilización. También el Parlamento Catalán ha registrado una proposición de ley con el fin de regular el desperdicio de alimentos. En las distintas regulaciones surge un papel muy importante en el ciclo de aprovechamiento alimentario que es el de las entidades sociales. En este trabajo se realizará un análisis descriptivo del desperdicio de alimentos y de las entidades sociales, además se realizará un análisis crítico de las distintas normas en diversos países, centrándonos finalmente en la proposición de ley catalana que es la que nos atañe, debido a que este trabajo es a propuesta del Banc d'aliments de Lleida. Uno de los principales objetivos del trabajo, sin perjuicio de dar a conocer el problema, es guiar al legislador catalán en la futura ley viendo así fortalezas, debilidades y vacíos legales de la proposición de ley catalana.

Palabras clave: donación alimentos, desperdicio alimentario, entidades con fines sociales, banco de alimentos

Índice

1.	Introducción.....	2
2.	El desperdicio de alimentos y las pérdidas alimentarias	4
a.	¿Dónde y por qué se producen las pérdidas y desperdicio de alimentos?.....	6
b.	Cifras mundiales	8
c.	Cataluña.....	10
3.	Donación alimentos y papel de las entidades sociales en la lucha contra el despilfarro alimentario	10
a.	Donación de alimentos y su lucha contra el desperdicio.....	10
b.	Las entidades de acción social; en especial, los bancos de alimentos.....	12
c.	Los bancos de alimentos y su función en la lucha contra el despilfarro de alimentos	13
4.	Instrumentos para incrementar la donación de alimentos y reducir el desperdicio.....	14
a.	Establecer incentivos fiscales	15
b.	Imposición de obligaciones y prohibiciones, y sus respectivos mecanismos de coerción: la sanción	19
c.	La modificación del régimen de responsabilidad del donante	21
5.	Mecanismos e instrumentos para la reducción del desperdicio alimentario incluidos en la proposición de ley presentada al Parlamento catalán	24
6.	Conclusiones.....	32
7.	Bibliografía.....	34
8.	Lista de figuras	36
9.	Lista de graficas.....	36
10.	Lista de tablas	37
11.	Anexos.....	37

1. Introducció

Este trabajo de final de grado tiene por objeto el análisis de la donación de alimentos a entidades con fines sociales y su papel en la lucha contra el desperdicio alimentario.

El trabajo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se estudia el desperdicio alimentario y la pérdida alimentaria, así como las partes implicadas, causas y tipos de desperdicio alimentario.

En segundo lugar, se discurre acerca del papel de las entidades sociales en la lucha contra el desperdicio alimentario, haciendo especial énfasis en los bancos de alimentos dada su relevancia en el contexto español. Por ello, nos detenemos en el estudio de los bancos de alimentos y su naturaleza jurídica, su papel en la sociedad, su funcionamiento y necesidades.

En tercer lugar, nos centramos en la donación de alimentos como instrumento de lucha contra el desperdicio. Para ello se presta atención a la regulación en la Unión Europea, Italia y Francia. En este marco destacan las llamadas leyes del buen samaritano, que también se estudiarán.

Y, en cuarto y último lugar, a modo de cierre, se abordará la regulación de la donación de alimentos en el sistema jurídico español. Ello implica un recorrido por las normas actuales en vigor, así como algunos proyectos y proposiciones de ley que se hallan en tramitación.

Es debido destacar que el trabajo se basa en la metodología APS¹, la cual es una propuesta educativa que combina procesos de aprendizaje y de servicio a la comunidad en un solo proyecto. La metodología APS busca formar a los estudiantes e investigar sobre necesidades reales del entorno con el objetivo de mejorarlo. Mediante esta metodología, como alumno busco involucrarme en la mejora de un contexto social, la lucha contra el desperdicio alimentario.

La entidad con la que se ha colaborado es el Banc d' Aliments de Lleida.

El Banc d'Aliments se implanta en el 2006 en la comarca de Lleida con un doble objetivo: luchar contra el desperdicio alimentario y contra la pobreza de las zonas de Lleida. Su presidente es Joan Ramón Saura i Aranda, en el informe anual de 2016 dijo una frase tan impactante como: "Todas las sociedades deben tener como ítem proveedor de su esencia la dignidad de la persona". Debo agradecer a Oriol Berenguer i Piñol, director técnico del

¹ Puig Rovira, J. (2006). *Aprenentatge servei*. Barcelona: Octaedro.

Banco, el cual propuso el trabajo mediante la metodología APS a la Universidad de Lleida, su disponibilidad y adaptación a las circunstancias durante el trascurso del trabajo.



Figura 1. Banc dels Aliments Lleida. Pol. Neo Par C/ n3, Carrer de Vilanova de La Barca, 25190 Lleida. Elaboración propia

Esta nave esta cedida por el ayuntamiento de Lérida al Banco de Alimentos para que lleve a cabo su función logística.

El banco de alimentos cuenta con unos colaboradores, los cuales proporcionan materia alimentaria realizar su función logística, por ejemplo El pastoret de la Segarra, Grupo Alimentario Argal, Puleva, etc. Según la memoria de 2016 del Banco, cada trimestre las personas que se benefician ascienden a 26.589. Además cuenta con 83 entidades receptoras, como por ejemplo, Adema fundació, Caritas Vielha, Creu Roja de Lleida, Servei d'aliments d'Alguaire, etc.



Figura 2. Banc dels Aliments Lleida. Instal·lacions. Elaboració pròpia

2. El desperdicio de alimentos y las pérdidas alimentarias

Antes de entrar en el análisis es necesario distinguir entre los conceptos de “desperdicio” y “pérdida alimentaria”. El desperdicio de alimentos es reconocido como una parte distinta de las pérdidas de alimentos, ya que los motivos que lo producen son diferentes a los que originan las pérdidas de alimentos.

Según la FAO, las pérdidas de alimentos se definen como “la reducción de alimentos en cantidad y calidad”, es decir, la disminución de la masa de alimentos comestibles en la parte de la cadena de suministro que conduce específicamente a los alimentos comestibles para el consumo humano. Las pérdidas de alimentos tienen lugar en las etapas de producción,

poscosecha y procesamiento de la cadena de suministro de alimentos². Se trata, pues, de un concepto amplio.

La parte de las pérdidas de alimentos llamada “desperdicio de alimentos” se refiere al desecho o uso alternativo (no alimentario) de alimentos seguros y nutritivos para el consumo humano a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario, desde la producción primaria hasta el consumidor final³. El concepto de “desperdicio” es pues más restringido.

La pérdida o el desperdicio alimentario se miden únicamente para los productos destinados al consumo humano, por lo que quedan excluidos los piensos y los productos que no son comestibles. Por definición, las pérdidas de alimentos o el desperdicio son masas de alimentos que se tiran o desperdician en la parte de las cadenas alimentarias que conducen a productos comestibles destinados al consumo humano⁴.

El desperdicio de alimentos no solo representa mundialmente una desventaja para alimentar a una población que continuamente va en aumento, sino que, con la actual crisis económica, en que la sociedad pasa momentos difíciles y debido a que se ha incrementado el número de personas en situación de vulnerabilidad social, la reducción de este desperdicio alimentario sería un gran paso significativo para combatir el hambre y mejorar el nivel de nutrición de las poblaciones más desfavorecidas⁵.

No solo es un problema ético-nutricional que supone que una cantidad considerable de alimentos en buen estado se desaproveche cada día, también influye en el medio ambiente,

²Parfitt, J., Barthel, M. and McNaughton, S. (2010). *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*. Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci.

³FAO. (2014). *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. [online] Available at: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/es/> [Accessed 21 Mar. 2018].

⁴División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*.

⁵Rekondo, J. (2016). [online] El diario. Available at: https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/Despilfarro-alimentario_6_528857135.html [Accessed 21 Mar. 2018].

ya que los recursos naturales del planeta son finitos, tanto los recursos hídricos, marinos y la tierra⁶.

Se deben observar las pautas de consumo de alimentos con el objetivo de disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. La preocupación de la sociedad civil y de las instituciones públicas por reducir y prevenir las pérdidas y el desperdicio alimentario es compartida por los agentes económicos. Podemos decir que, la mejora de la eficiencia del sistema productivo es necesaria para asegurar la rentabilidad en un mercado cada vez más competitivo.

a. ¿Dónde y porqué se producen las pérdidas y desperdicio de alimentos?⁷

La fase de producción primaria es la primera fase de la cadena, la que proporciona la materia prima produciendo alimentos, cultivándolos o criándolos. Las pérdidas y el desperdicio vienen de los alimentos que no se cosechan, y los alimentos que se pierden o desechan entre la cosecha y la venta en origen.

En segundo lugar encontramos la fase de gestión, manipulación y almacenamiento. Realizada la primera fase después de la cosecha, cría o producción, la principal causa de pérdidas es el derroche de productos por normas de calidad y el mercado, como calibre, color, peso, defectos, contenido en azúcares...

En tercer lugar, se halla la fase de acondicionamiento o transformación (industria). La industria alimentaria se encarga de la preparación o elaboración de los alimentos utilizando la materia prima que llega desde la producción primaria. En este proceso se producen pérdidas que vienen por dos motivos, como consecuencia del deterioro de los alimentos o bien por falta de calidad tanto en el alimento como en su envase. Cabe decir que los alimentos poseen el mismo valor nutricional y sabor, pero por apariencia son desechados.

⁶ Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados. *Estrategia "Más alimento, menos desperdicio"*, pp.50-66.

⁷ Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados. *Estrategia "Más alimento, menos desperdicio"*, pp.50-66.

En cuarto lugar, se da la fase de distribución (mayoristas y minoristas). En esta fase surgen las fechas límite, fechas de caducidad y de consumo preferente. Muchos alimentos son desechados aun sin alcanzar la fecha de caducidad, durante el proceso de comercialización y venta. También en este eslabón de incluye la manipulación de productos en autoservicios, y la existencia de estándares comerciales.

Por último, encontramos la fase de consumo (hogar y restauración). Es la última fase en la cadena alimentaria. En todos los hogares se despilfarra o se lleva una actuación incorrecta de los alimentos. Los hogares compran más de lo que van a consumir, no planifican a la hora de hacer la compra, lo que conlleva a que se produzcan más desperdicios en la cadena, los cuales podrían evitarse en parte. Además en el sector de la restauración, se desperdicia una gran cantidad de alimentos debido a la falta de planificación en cocina como en mesa.

¿DÓNDE SE DESPERDICIAN LOS ALIMENTOS?

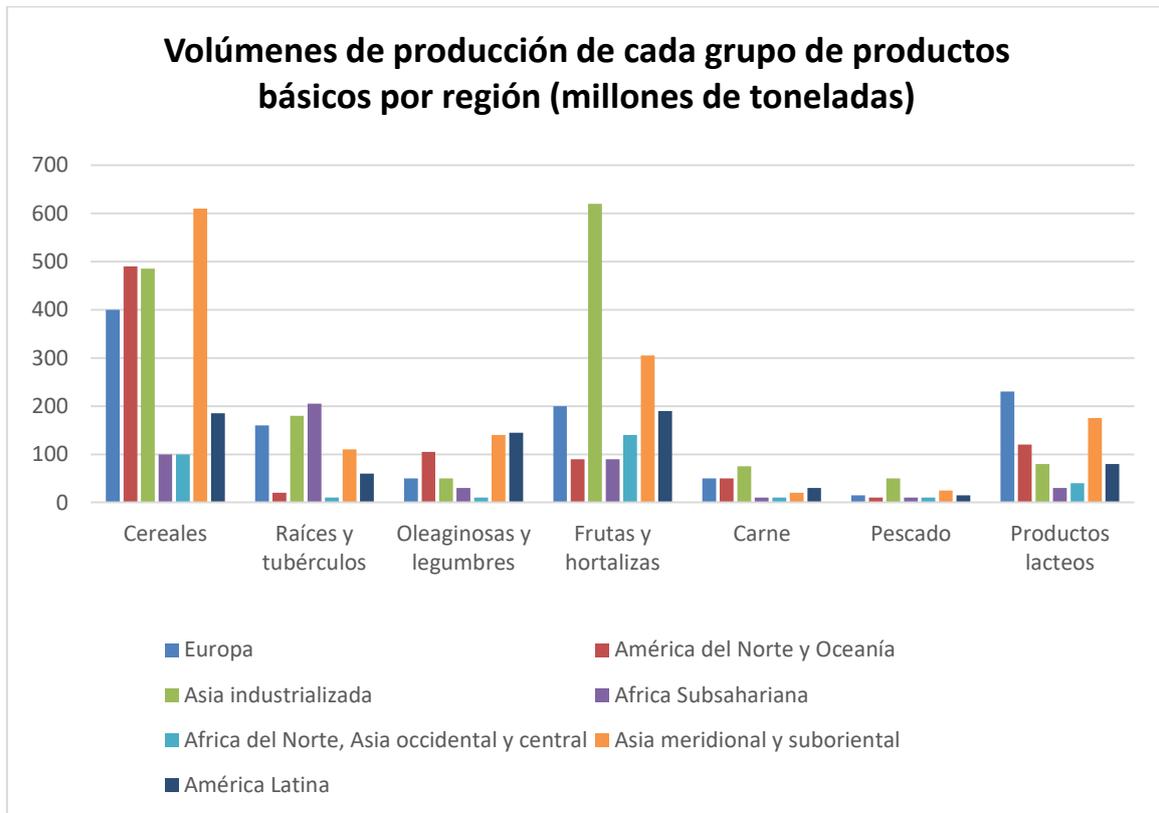


Fuente: MAPAMA

Figura 3. ¿Dónde se desperdician los alimentos? Fuente. MAPAMA

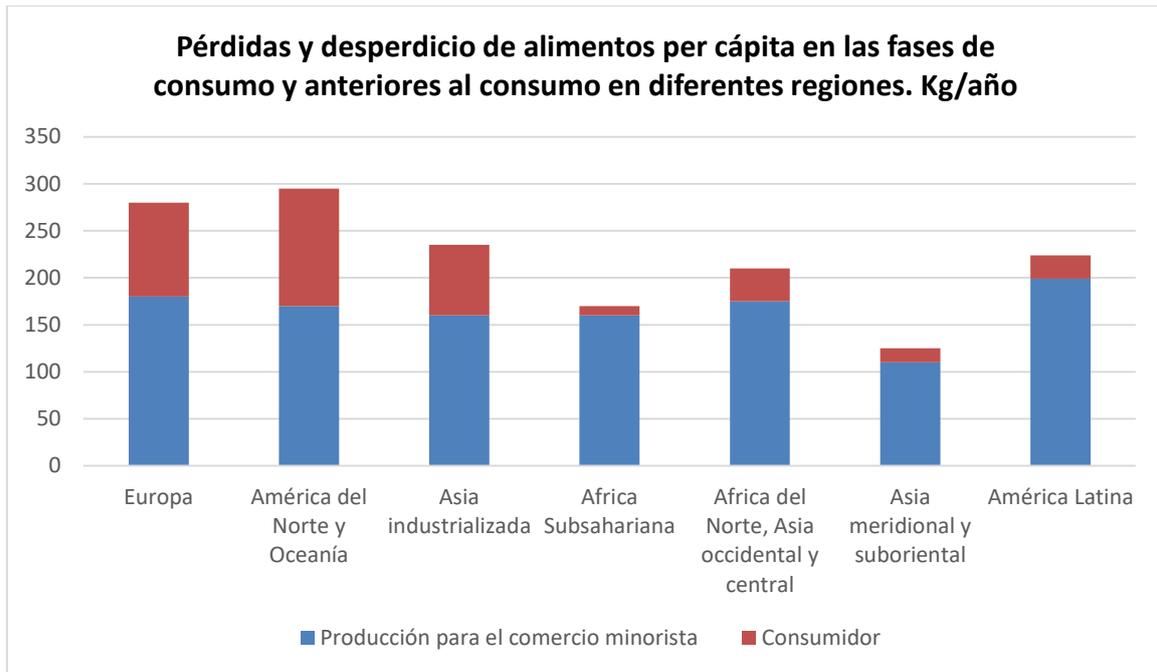
b. Cifras mundiales

Alrededor de un tercio de los alimentos producidos en el mundo para el consumo humano (aproximadamente 1.300 millones de toneladas anuales) se pierde o desperdicia. Según la FAO, el desperdicio per cápita de alimentos por consumidor es de 95 a 115 kg/año en Europa y América del Norte, mientras que en el África subsahariana y en Asia meridional y sudoriental esta cifra representa solo de 6 a 11 kg/año.⁸



Grafica 1. Volúmenes de producción de cada grupo de productos. División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*

⁸ División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*.



Grafica 2. Pérdidas y desperdicio de alimentos per cápita. División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo

Europa a pesar de ser uno de los continentes que menor población tiene, en desperdicio alimentario está a la cabeza junto con América del Norte. Esto puede ser debido al mayor avance y progreso que otros continentes menos desarrollados y a la elevada calidad de vida. Tenemos un modelo de comprar, tirar, comprar el cual debería cambiar.

PAÍSES EUROPEOS QUE MÁS COMIDA DESPERDICIAN	
País	Millones de toneladas desperdiciadas al año
Reino Unido	14,4
Alemania	10,3
Países Bajos	9,4
Francia	9
Polonia	8,9
Italia	8,8
España	7,7
Bélgica	4,2
Rumania	2,3
Suecia	2

Tabla 1. Países Europeos que más comida desperdician. Fuente: Comisión Europea

Observamos que España es el séptimo país Europeo que más comida desperdicia, según una encuesta realizada por la OCU, esto es fruto de que un 72% no organiza bien las compras y tiene que tirar alimentos, sobre un 50% se olvidan de congelar algunos productos y el 37% admite que tira las sobras.

c. Cataluña

El desperdicio alimentario Cataluña supone 35 kilos de comida en buen estado por persona cada año, lo que conlleva a más de 262.000 toneladas en total, que suman la cantidad de 750.000 toneladas además de cifras de los hogares, comercios y restaurantes, si añadimos la agricultura, la industria agroalimentaria y la distribución al por mayor⁹.

Hoy en día en Cataluña, con el excedente alimentario se conseguiría alimentar a más de quinientas mil de personas sin recursos. De ahí la importancia de colaborar con las entidades sociales (bancos de alimentos) desde todas las fases de la cadena alimentaria¹⁰.

3. Donación alimentos y papel de las entidades sociales en la lucha contra el despilfarro alimentario

a. Donación de alimentos y su lucha contra el desperdicio

La donación de alimentos¹¹ es la liberalidad de alguien que transmite gratuitamente alimentos que le pertenecen, a favor de otra persona que los acepta¹². Es un mecanismo que se utiliza para reducir el desperdicio alimentario y la pobreza alimentaria.

La donación es una forma de comercialización, según el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad

⁹ Agència Residus de Catalunya; Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat (2016). *Un consumo más responsable de los alimentos, propuestas para prevenir y evitar el despilfarro alimentario*.

¹⁰ Agencia de Residuos de Cataluña; Universidad Autónoma de Barcelona (2011). *Diagnóstico del despilfarro alimentario en Cataluña*.

¹¹ Rae.es. (2018). *Real Academia Española*. [online] Available at: <http://www.rae.es/> [Accessed 21 Mar. 2018].

¹² CERPTA; Oficina de Medi Ambient (UAB); Nutrició sense Fronteres; Fundació Banc dels aliments (2013). *El aprovechamiento seguro de la comida en los sectores de la restauración*. Agència de Salut Pública de Catalunya.

Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, en su artículo 3.8. “«Comercialización», *la tenencia de alimentos o piensos con el propósito de venderlos; se incluye la oferta de venta o de cualquier otra forma de transferencia, ya sea a título oneroso o gratuito, así como la venta, distribución u otra forma de transferencia*”, lo que nos viene a decir, que tanto la entidad social (banco alimentos) como las empresas donantes al realizar distribución de alimentos deben seguir las normativas de seguridad e higiene alimentarias.

A través de la donación de alimentos, tanto la sociedad como el donante, obtienen beneficios económicos, sociales y ambientales. Beneficios económicos para los donantes como por ejemplo, evitar las mermas de alimentos, reducir el mobiliario y espacio dedicado al almacenaje, además se abarata la gestión de los desperdicios aumentando la vida de los vertederos. El donante reduce las pérdidas ya que usa más racionalmente sus recursos, además de poder aportar beneficios fiscales incluidos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre y la Ley 27/2014, de 27 de noviembre.

En cuanto a los beneficios sociales para la comunidad, se reduce la pobreza de las personas y se refuerza el tejido de ayuda de proximidad. Para el donante, mejora la imagen de la empresa, dándole una imagen de responsabilidad social corporativa, mejora el ambiente de trabajo y autoestima del personal, aumentando su compromiso.

Por último, y no menos importante, mejora el medio ambiente, ya que reduce el impacto ambiental de las empresas y reduce todas las emisiones que se generan con el tratamiento y la recogida de residuos.

Podríamos plantearnos si es más importante prevenir o donar, si debe existir una jerarquía para dar prioridad bien a prevenir en las fases de producción o por el contrario, producir para después donar. El desperdicio alimentario está conectado con los residuos, a más desperdicio más residuos, ya no únicamente residuos alimentarios sino también de envases y embalajes. Por tanto si se regulan los residuos prevendremos el desperdicio y viceversa.

A nivel regulador de la Unión Europea, debemos hacer hincapié en el artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos y por la que se derogan determinadas Directivas en cuyo artículo 4 se establece: “**Jerarquía de residuos 1.** *La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:*

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

PRIORIDADES EUROPEAS EN LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS



Grafica 3. Prioridades Europeas en la prevención y gestión de residuos. Elaboración propia

Con esto queda reflejado que a nivel europeo se antepone prevención a la donación (reutilización del producto), por ello se deben tomar las medidas preventivas suficientes para que no se desperdicien alimentos.

b. Las entidades de acción social; en especial, los bancos de alimentos

Los bancos de alimentos surgieron en 1967 en Estados Unidos, pero no llegaron a Europa hasta 1984, y a España hasta el año 1987. Actualmente existe una Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA) y Federación Española de Bancos de Alimentos, creada en 1996.

Un banco de alimento es una asociación benéfica independiente, apolítica, aconfesional y sin ánimo de lucro, el principal objetivo de la cual es recuperar los excedentes alimentarios

y distribuirlos entre las entidades locales para que los hagan llegar a las personas necesitadas¹³.

Surgen por dos necesidades sociales, por un lado luchar contra el despilfarro y por el otro realizar una función social a la sociedad, ayudando a los más necesitados.

c. Los bancos de alimentos y su función en la lucha contra el despilfarro de alimentos

Los bancos de alimentos tienen la funcionalidad de luchar contra el despilfarro y el hambre, los alimentos recibidos proceden básicamente de la sobreproducción. En ellos, prevalece la gratuidad, ya que los alimentos se reciben y se distribuyen gratuitamente. Además de garantizar una seguridad de una distribución justa, la distribución de los alimentos se hace a través de entidades benéficas homologadas, que por su relación directa con las personas necesitadas pueden asegurar que los alimentos lleguen a su destino final. Existe un elevado grado de coordinación y gestión gracias a la participación de voluntarios. Podemos decir que los bancos de alimentos realizan una función logística.

Todos los bancos de alimentos tienen un objetivo común, luchar contra la pobreza y la exclusión social. El caso que nos atañe que es el Banc d'Aliments de Lleida, el cual colabora en la lucha contra la pobreza de la comarca de Lleida.

Desde los bancos de alimentos también se pretende prevenir y luchar contra el desperdicio alimentario en todas las fases del proceso productivo, mediante campañas. Los alimentos captados por parte de los bancos, provienen de la recuperación de los excedentes de la industria, las cadenas de distribución y programas públicos de ayuda de la unión europea. Una gran parte también viene del aprovechamiento de los excedentes del campo (frutas y hortalizas). Además entre bancos de alimentos se intercambian productos, ya que si tienen un excedente de "A" producto y déficit de "B", y otro banco tiene déficit de "A" y excedente de "B", lo intercambian.

Una vez son recogidos o recuperados, los productos son almacenados y clasificados por los bancos, siguiendo las normativas de seguridad alimentaria para poder repartirlos en buenas

¹³ Banc d'aliments Barcelona (n.d.). [online] *Banc dels aliments Barcelona*. Available at: https://www.bancdelsaliments.org/es/banco_de_los_alimentos/ [Accessed 21 Mar. 2018].

condiciones. Más adelante son distribuidos a entidades sociales con las que colaboran, que prestan servicios a familias en riesgo de exclusión social y pobreza.

4. Instrumentos para incrementar la donación de alimentos y reducir el desperdicio

A la luz de los distintos modelos para luchar contra el desperdicio, observamos que cada ordenamiento lo afronta mediante distintos mecanismos.

En este epígrafe hablaremos de las principales leyes relacionadas con la donación de alimentos en diversos países, algunas de estas leyes enfocan su contenido al incentivo fiscal, otras a la obligación y sanción, y por último, otras a la disminución de responsabilidad por parte de los donantes.

Las principales leyes en los distintos ordenamientos jurídicos mediante las cuales se pretende incrementar la donación, las cuales analizaremos más adelante, son:

Francia, en Febrero de 2016, promulgo la ley nº2016-138, sobre lucha contra el desperdicio de alimentos. El cual se ha convertido en el primer país del mundo en regular el desperdicio alimentario.

Italia en 2003 elaboró la ley nº 155/2003 “Disciplina della Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”, la cual disminuía la responsabilidad de los donantes, más conocida como ley del buen samaritano. También en agosto de 2016, aprobó la Ley 166/2016 de limitación de residuos, el uso consciente de los recursos y la sostenibilidad ambiental (conocida como la Ley Gadda), la cual incentivaba a los sujetos que redujeran los residuos.

Estados unidos también tiene su papel importante en la donación de alimentos, ya que firmo en la Legislatura de Bill Clinton el 1 de Octubre de 1996 la conocida como “Bill Emerson Good Samaritan Act”, es una ley del buen samaritano para promover la donación, disminuyendo la responsabilidad de los donantes.

España, la cual no tiene regulación específica de la donación, centra su estrategia en incentivar fiscalmente a los sujetos donantes con la ley de Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, la cual introduce modificaciones, que

afectan al porcentaje de deducciones aplicables y estimula la fidelización de las donaciones realizadas. Además el Congreso del estado español ha registrado una Proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos, con número 122/000106, la cual pretende realizar modificaciones en la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

En la unión europea todavía no existe una legislación específica sobre el suministro de alimentos de forma gratuita y sobre políticas de reducción de residuos, pero existen estrategias para promover los residuos, la Resolución del 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio alimentario, en la cual se busca acción colectiva inmediata con el fin de reducir a la mitad el desperdicio alimentario para 2025. Además existen una serie de reglamentos en cuanto a la cesión de alimentos en seguridad alimentaria Reg. CE 178/00, Reg. CE 852/04 y Reg. 853/04, los cuales contienen normas generales y específicas sobre la gestión de las etapas de producción, procesamiento y distribución de los productos alimenticios.

En Cataluña el Parlamento catalán ha registrado una proposición de ley sobre la reducción del desperdicio alimentario. Analizaremos este apartado en un epígrafe separado, merece un análisis más exhaustivo, ya que el trabajo a petición del Banc d'aliments de Lleida, giró desde un principio en torno a dicha proposición de ley debido a que es la norma que afectaría directamente al desarrollo de sus actividades.

a. Establecer incentivos fiscales

Una manera de incrementar la donación son las leyes del mecenazgo. Según la RAE, mecenazgo es la protección o ayuda dispensada a una actividad cultural, artística o científica.

Nuestro país España, lo regula en dos leyes la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y en la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, la cual introduce modificaciones, que afectan al porcentaje de deducciones aplicables y estimula la fidelización de las donaciones realizadas.

A efectos de la Ley 49/2002, podemos decir que mecenazgo es la contribución privada para la financiación de actividades de interés general.

El objeto de la ley, es regular el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, en el que se incluyen los bancos de alimentos. Estas entidades sin fines lucrativos deben perseguir el

interés general, como la defensa de los derechos humanos, asistencia social e inclusión social, atención a personas en riesgo de exclusión social por razones físicas, económicas o culturas, entre otros.

Esta ley regula los incentivos fiscales al mecenazgo, donde establece las entidades que pueden ser beneficiarias de esta colaboración. Además se concretan los incentivos fiscales aplicables a donativos, donaciones y aportaciones realizadas en favor de las entidades beneficiarias. De este modo, los donativos, donaciones o aportaciones realizadas en favor de las entidades beneficiarias de la actividad de mecenazgo dan derecho a practicar una deducción en el impuesto personal sobre la renta del donante o aportante. Los porcentajes de deducción y los límites pueden incrementarse si la actividad de mecenazgo desarrollada por las entidades beneficiarias se encuentra comprendida en la relación de actividades prioritarias de mecenazgo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es decir, se puede incluir anualmente en los presupuestos una porcentaje mayor de deducción. Véase el cuadro comparativo página 17.

En cuanto a la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, tiene como base la anterior ley 49/2002 y añade beneficios fiscales como en el Artículo 9.2. *Estarán parcialmente exentas del Impuesto, en los términos previstos en el título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, las entidades e instituciones sin ánimo de lucro a las que sea de aplicación dicho título. O el Artículo 29.3 “Tributarán al 10 por ciento las entidades a las que sea de aplicación el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo”, etc. Véase el cuadro comparativo página 17.*

Cuadro comparativo incentivos al mecenazgo

IRPF	2014	2015	2016 y siguientes
Primeros 150 €	-----	50%	75%
Resto	25%	27,5 %	30%
Donaciones plurianuales (a la misma entidad durante al menos 3 años) mayor de 150 €	----	32,5%	35 %
Límite deducción base liquidable	10 %	10 %	10 %

IS	2014	2015	2016 y siguientes
Donaciones en general	35 %	35 %	35 %
Donaciones plurianuales (a la misma entidad durante al menos 3 años)	----	37,5%	40 %
Límite deducción base liquidable	10 %	10 %	10 %

Tabla 2. Cuadro comparativo incentivos al mecenazgo. Fuente: Bancos alimentos Madrid

El estado pretende con estas deducciones a estos impuestos que el sector privado financie actividades de interés general. Si es bueno decir que estas deducciones no son las suficientes, ya que se debería estimular más, mediante estos mecanismos porque es la única forma de atraer inversión privada a estas causas.

Francia apoya más las acciones que el estado español, en cuanto a los incentivos fiscales a la donación. No tiene una regulación propia en cuanto al mecenazgo pero el legislador francés prevé la rebaja fiscal en el impuesto de la renta y en el impuesto de sociedades

francés¹⁴. Véase el Code général des impôts Artículo 238 bis. Donde las empresas se benefician de un recorte de impuestos del 60% para las donaciones de alimentos y mercancías cuando la donación se realice a entidades sociales sin fines lucrativos con una serie de límites en cuanto a cuantía (cinco por mil de la cifra de negocios).

Por último cabe decir que mediante el incentivo de estas acciones, se aumentan las donaciones. Reflejado queda en el aumento de donación en los países que existe este mecanismo de deducción pero una debilidad que tienen estas leyes sería si las deducciones que se podrían aplicar son injustas, o bien son una manera de evadir impuestos, es decir, no realizar las donaciones de forma altruista sino pensando en el negocio y su beneficio empresarial. Por ejemplo en Francia dependiendo como se interprete la ley el valor de los bienes donados será distinto.

Como anteriormente hemos dicho en agosto de 2016, Italia aprobó la Ley de limitación de residuos, el uso consciente de los recursos y la sostenibilidad ambiental (conocida como la Ley Gadda). Esta ley tiene como objetivo fomentar los modelos de consumo capaces de reducir el desperdicio y fomentar la redistribución de alimentos no utilizados, con fines de solidaridad social.

Además de definir que son las entidades de alimentos, sujetos donantes, excedente de alimentos, desperdicio de alimentos, donación, plazo mínimo de conservación y fecha de vencimiento, etc. da posibilidad de que las autoridades donen alimentos confiscados a organizaciones sin fines de lucro.

También con la Ley de Presupuesto de 2018 (Legge di Bilancio 2018) se amplió el alcance de la Ley 166/2016 y permiten extender los beneficios fiscales a las empresas o asociaciones que donen alimentos o realicen acciones de prevención del desperdicio.

La ley surge seis meses después de la ley francesa¹⁵, pero a diferencia de la regla francesa, la italiana se basa en los incentivos y no en las multas. Es decir, aquellos que no desperdician serán recompensados y no sancionados, tal y como hace la ley francesa.

¹⁴ BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20160803

¹⁵ Véase apartado b.

b. Imposición de obligaciones y prohibiciones, y sus respectivos mecanismos de coerción: la sanción

Francia se ha convertido en el primer país del mundo en imponer la prohibición a los supermercados tirar o destruir alimentos no vendidos, forzándolos a donarlos a organizaciones benéficas y bancos de alimentos. El 11 febrero de 2016 entro en vigor la ley n° 2016-138 relativa a la lucha contra el desperdicio de alimentos.

Esta ley introduce la obligación para los supermercados firmar un acuerdo con organizaciones sin ánimo de lucro como por ejemplo, bancos de alimentos, para donarles alimentos que de otro modo se perderían. Además de establecer una jerarquía de los residuos, impone sanciones a los operadores del sector.

En cuanto a la jerarquía de los residuos, la prioridad son las acciones para luchar contra el desperdicio. Antepone en primer lugar la prevención, después encontramos el uso de productos no vendidos adecuados para el consumo humano (donación), uso con fines de compost para la agricultura o energía y finalmente conciencia y capacitación para todos los actores (centrados en el contexto de las campañas de prevención).

Por tanto, en Francia se hace obligatorio firmar un acuerdo para las donaciones hechas entre un distribuidor de alimentos y una organización benéfica. Se requiere que las empresas de más de 400m² realicen un contrato con una o más asociaciones, este contrato debe definir de manera precisa las modalidades según las cuales los productos alimenticios se darán de forma gratuita o enfrentarse a una multa de 3.750 euros. Además también se prevé una sanción para evitar la destrucción de alimentos aún consumibles. Finalmente, integra la lucha contra el desperdicio de alimentos en la escuela y en el campo de la responsabilidad corporativa.

Será necesario que tanto los bancos de alimentos y las organizaciones benéficas, por su parte, recojan, trasporten y almacenen los productos en condiciones de higiene adecuada y distribuirlos con decencia. Todo esto conlleva a que los alimentos sean entregados en un banco o centro de alimentos, que este conforme a la ley, donde se fomenta el contacto humano. Esta ley hace más simple para la industria alimentaria dar algunos productos en exceso directamente a los bancos de alimentos de las fábricas.

A partir de esta ley han surgido nuevas asociaciones para dar a los más pobres, aquellos productos cercanos a la fecha límite de venta que antes tiraban masivamente a la basura.

Desde su entrada en vigor, han aumentado significativamente las donaciones a asociaciones de ayuda alimentaria.

Existen razones éticas legítimas para obligar a la donación. Si obligando se pueden mejorar las vidas de otras personas, sin ningún otro coste que la logística debe ser obligado tal y como lo hace esta ley en Francia.

España no tiene una regulación sobre donación de alimentos, sin embargo, se está exigiendo desde hace años una regulación de la misma.

Desde Federación de Bancos de Alimentos (FESBAL), La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) y Asociación de Empresas de Gran Consumo (AECOC), se están lanzando campañas para frenar el desperdicio como: “La alimentación no tiene desperdicio, aprovéchala” (2012) y la estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, en colaboración con el MAGRAMA, (2013). En 2016 se inició una campaña “No tires comida” www.notireslacomida.org, que fomentaba un consumo sostenible en los hogares, el objetivo de esta campaña era promover una ley contra el desperdicio de alimentos.

Además diversas asociaciones están presionando a los dirigentes para que se regule el despilfarro alimentario e incentive y favorezca la donación. Poniendo el ejemplo de la OCU, la cual pide una regulación que frene de manera efectiva el desperdicio de comida, en un informe añade que esta regulación debe tener al menos las siguientes medidas: Implantar mecanismos para que todos los partícipes en el ciclo alimentario puedan donar los excedente, plantear un cambio en las fechas de consumo preferente y caducidad, prohibir los actos mediante los cuales, algunos sujetos del ciclo alimentario estropean los alimentos. También se debe incentivar mediante beneficios fiscales todas las donaciones que se destinen a entidades con fines sociales e impulsar la reutilización y el reciclado de los excedentes alimentarios.¹⁶

El Congreso del estado español debido a la protesta social ante la falta de regulación, ha registrado una Proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos, con

¹⁶ <https://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2017/ley-desperdicio-alimentos>

número 122/000106. Esta proposición pretende modificar la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, los tramites se iniciaron añadiendo una única disposición final equiparando a las entidades sociales sin ánimo de lucro a los usuarios finales (modificar el régimen de responsabilidad del donante. *Véase siguiente epígrafe*) pero este texto fue enmendado. La fase de enmiendas está abierta, los distintos grupos parlamentarios están añadiendo, modificando y excluyendo articulado por tanto no podemos profundizar en el texto.

En definitiva, se busca un cambio legislativo para que cualquier negocio por pequeño que sea, ayude a la sociedad y dar una salida más digna a los alimentos que se puedan donar.

c. La modificación del régimen de responsabilidad del donante

Las leyes que disminuyen la responsabilidad son leyes denominadas del buen samaritano.

Son leyes que dan protección legal a las personas que ayudan, auxilian o atienden a otras personas. Nuestro ámbito será la leyes de protección a los donantes, es decir, las leyes del buen samaritano centrado en la donación de alimentos. Con ello se busca reducir tanto la responsabilidad civil como penal de los donantes, cuando donan un alimento frente a las personas que lo reciben en caso de intoxicación o similar, siempre que haya realizado de buena fe. Están creadas para fomentar el comportamiento de ayuda a las personas. Además protegen a las personas o entidades en caso de que haya un resultado negativo a pesar de esforzarse.

Es necesaria esta ley porque protege a las personas o entidades que auxilian de responsabilidad civil o penal por las acciones de buena fe que realicen. Se presume que el donante no es responsable de la lesión.

En Estados unidos, el primer estado en tener una ley del buen samaritano fue California en 1959. También en Italia en el año 2003 se elaboró la ley nº 155/2003 “Disciplina della Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”. En países como México, Puerto Rico, China, etc. está vigente la conocida como ley del buen samaritano.

Como hemos dicho, California fue el primer estado en tener una ley del buen samaritano, con el paso de los años los demás estados fueron incorporando a su legislación leyes del buen samaritano.

La principal ley nace en la Legislatura de Bill Clinton el 1 de Octubre de 1996, el cual firmo la conocida como “Bill Emerson Good Samaritan Act” de 1996. Es una ley Federal afecta al conjunto de estados, es decir, no se debe investigar las leyes del buen samaritano de los 50 estados, para saber qué responsabilidad tiene el donante, bastara con analizar esta ley federal.

Esta Ley protege a las empresas de la responsabilidad cuando donan a una entidad sin fines de lucrativos, es decir, protegerlas de responsabilidad civil y penal si el producto donado de buena fe posteriormente causa daño al destinatario.

La ley promueve la recuperación de alimentos al limitar la responsabilidad de los donantes a casos de mala fe o negligencia grave. Únicamente tendrán responsabilidad cuando sea una conducta voluntaria y consciente de una persona con conocimiento de que la donación puede ser perjudicial para la salud o el bienestar de otra persona¹⁷. Esta ley ayuda a garantizar que todos los alimentos donados cumplan con los requisitos y con las normas.

Los alimentos protegidos son aquellos que cumplen con las normativas exigidas por las leyes y regulaciones federales, estatales y locales, aunque la comida no sea comercializable. La ley protege la donación de alimentos (sustancia comestible cruda, cocida, procesada o preparada, hielo, bebida o ingrediente utilizado o destinado a ser utilizado por humanos) y también los productos no comestibles (productos de plástico, papel, jabones o detergentes, productos de limpieza).¹⁸

Sin perjuicio de esta ley, los estados de EEUU pueden proteger a los donantes por encima de lo que lo hace.

Cabe decir que esta ley no obliga a los sujetos intervinientes en el ciclo alimentario como lo hace legislación francesa, ya que es muy anterior. Pero la ley de 1996 fue un gran impulso para la donación en Estados Unidos y un gran respaldo legal para las entidades sin fines lucrativos.

¹⁷ Haley, J. (2013). *The Legal Guide to the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. Ark. L. Notes 1448.

¹⁸ A. Cohen, J. (2006). Ten Years of Leftovers with Many Hungry Still Left Over: *A Decade of Donations under the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. Seattle Journal for Social Justice, 5(1).

La 'Ley del Buen Samaritano' italiana fue aprobada en 2003, su objetivo era salvar las toneladas de comida desperdiciadas. Esta Ley introdujo la posibilidad de distribuir los alimentos no utilizados de los comedores escolares y comerciales, restaurantes, bares y supermercados que se tenían que lanzar a la basura.

Motivo suficiente considerando que en Italia según el 10º Informe sobre Pobreza y Exclusión Social, el 5% de la población vive en situaciones de pobreza absoluta, el 13.1% en condiciones de pobreza relativa, y el 20% de la población corre el riesgo entrar en pobreza.

La Ley n. 155, de 16 de Julio de 2003, denominada "Disciplina de la distribución de productos alimenticios para fines de solidaridad social" en el art. 1 se puede leer: *"1. Las organizaciones reconocidas como organizaciones sin fines de lucro de utilidad social.... son tratados de la misma manera que... los usuarios finales, por el buen estado de conservación, transporte, almacenamiento y uso de los alimentos"*. Es decir, dan protección a las entidades sociales para que pueden realizar su labor.

La entrada en vigencia de la "ley del buen samaritano" ha permitido, que todas las entidades con fines sociales recuperen los alimentos perecederos que no se hayan vendido o servido en comedores de empresas, escuelas, restaurantes, etc. y grandes minoristas (por ejemplo, supermercados) y distribuirlos a los necesitados. El objetivo es fomentar y facilitar la recuperación de alimentos y productos alimenticios que todavía son comestibles, cuya tara es que han perdido valor comercial y como consecuencia, están apartados del mercado.

A partir de la ley del buen samaritano italiano surgieron numerosos proyectos, uno de ellos tuvo mayor repercusión, se le denominó el proyecto "Siticibo". Es un programa nacido de la colaboración entre la Fundación Banco Alimentare ONLUS y diversas asociaciones, promotoras de la Ley del Buen Samaritano.

Este programa surgió desde la protección legal de la ley del buen samaritano con el objetivo de recuperar alimentos no vendidos de comedores de empresas, hospitales, comedores escolares, hoteles, etc. y donarlo a las numerosas organizaciones caritativas que están a cargo de ofrecer comidas a los pobres. Siticibo recoge alimentos frescos como frutas y verdura, alimentos cocinados pero no servidos, también dulces y pan. En pocas horas se entregan y consumen en las entidades receptoras. Este servicio se lleva a cabo a través de una red logística de transporte que transportan los excedentes de alimentos donde es más urgente la necesidad.

Además la ley del buen samaritano ha servido para complementar la ley de limitación de residuos de 2016, en el artículo 4 sobre la responsabilidad de mantener los productos alimenticios, el cual da protección legal a los sujetos.

Italia se está beneficiando socialmente a través de este tipo de leyes y campañas, ya que asociaciones y la sociedad están comprometidas. Estas leyes son una forma barata de incentivar la donación y así reducir el desperdicio.

5. Mecanismos e instrumentos para la reducción del desperdicio alimentario incluidos en la proposición de ley presentada al Parlamento catalán

Si bien el parlamento estatal cuenta con una iniciativa legislativa formal sobre el desperdicio de alimentos denominada proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos, con número 122/000106 y siendo esta proposición insuficiente ya que pretende modificar la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición y no legislar una nueva ley en materia de donación, el Parlamento catalán ha registrado una proposición de ley sobre la reducción del desperdicio alimentario.

En este epígrafe nos encargaremos de analizar aquellos preceptos de la Proposición de ley relevantes en relación con la donación de alimentos y los mecanismos utilizados para afrontarlo. La proposición tuvo una serie de trámites los cuales son: El 24 de marzo de 2016 fue registrada en el BOPC¹⁹ por el partido socialista, con el nombre de “Proposición de ley del aprovechamiento del excedente alimentario” (ver anexo 1). El 21 de septiembre de 2017, se publicaron las enmiendas por los distintos partidos a esta proposición de ley. Al disolverse el Parlamento de Cataluña, la proposición es rehusada. Se celebran las elecciones el 21 de Diciembre de 2017 y el 8 de Febrero de 2018, el Partido Socialista y Units per Avançar registran una nueva proposición modificada respecto a la anterior, con el nombre de “Proposición de ley para la reducción del desperdicio alimentario”, la cual es sobre la que trabajaremos (ver anexo 2).

Es necesario estudiar la estructura del texto ya que para abordar el tema desde la vertiente jurídica, debemos analizar el texto completo. El texto de la proposición consta de una memoria justificativa, la exposición de motivos y el texto articulado. La memoria

¹⁹ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya

justificativa explica los antecedentes necesarios para poderse pronunciar, como son las normas de regulación de duración de los alimentos, transporte de alimentos y aprovechamiento de residuos alimentarios. Además cita los artículos del estatuto de autonomía por los cuales tiene la Generalitat tiene competencia para desarrollar una ley sobre el desperdicio alimentario, como son el artículo 116. Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales²⁰, artículo 121 Comercios y ferias²¹ y el artículo 144 Medio ambiente, espacios naturales y meteorología²². También manifiesta la necesidad de la iniciativa y su incidencia social, ya que como pone en este apartado, el 7 % de los alimentos adquiridos se desperdician. Según la universidad Autónoma de Barcelona y la Agencia Catalana de Residuos, 25,5 días de comida son anualmente lanzados a la basura, que serían suficientes para alimentar a medio millón de personas durante un año. En cuanto a la exposición de motivos, empieza con una frase impactante como es “Solo con la mitad de las pérdidas alimentarias actuales se podría alimentar toda la población que pasa hambre en el mundo”, después expone datos sobre el desperdicio alimentario²³ e incluye la memoria justificativa desarrollada.

El texto articulado se compone de cinco capítulos. En el primer capítulo, denominado disposiciones generales, se introducen las disposiciones generales de la norma. En el capítulo II sitúa el ámbito de regulación en los derechos y deberes de todos los implicados en la cadena alimentaria. En cuanto al tercer capítulo, especifica que es necesario crear un plan catalán de lucha contra el desperdicio alimentario. Por último, en el capítulo IX y X, se establece el poder de inspección y control, además de establecer infracciones y sanciones para cada infracción y las bonificaciones.

²⁰ Artículo 116. Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales /. Corresponde a la Generalidad [...] la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería. Esta competencia incluye en todo caso: a) La regulación y el desarrollo de la agricultura, la ganadería y el sector agroalimentario. [...]

²¹ Artículo 121. Comercio y ferias 7. Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye (a) regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso: [. . .] b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y todas las formas de prestación de la actividad comercial, así como de las ventas promocionales y de la venta a pérdida. [. . .] e) El establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial

²² Artículo 144. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología /. Corresponden a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: [. . .] e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre la gestión y el traslado y su disposición final.

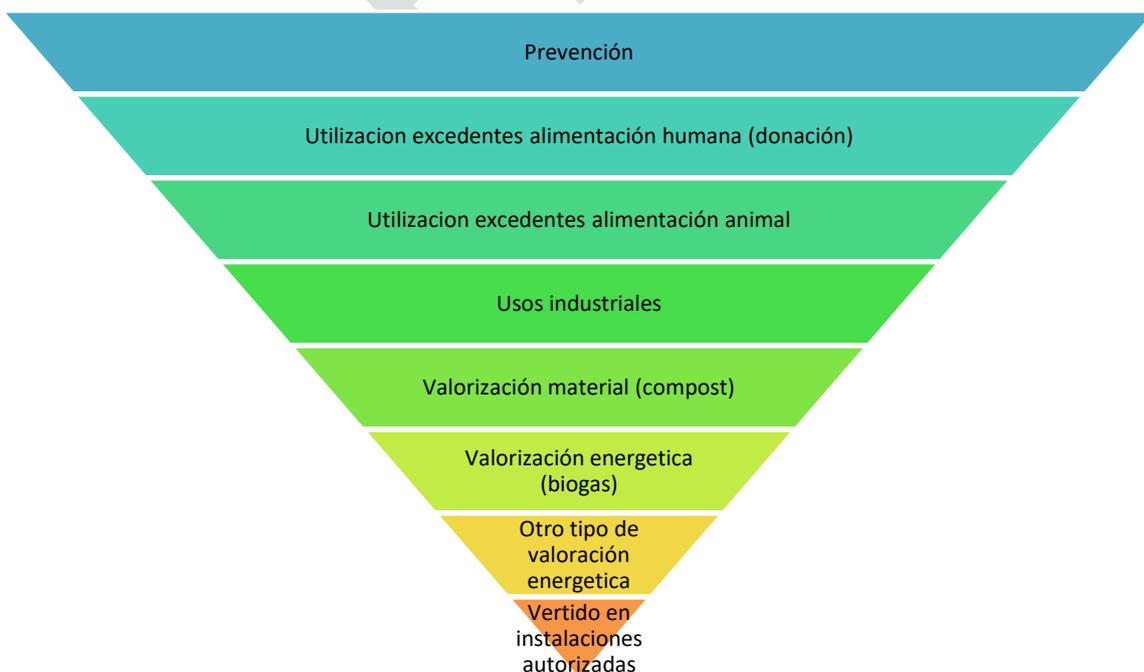
²³ Véase apartado 3

Debemos centrarnos en el análisis del capítulo segundo, ya que directamente es el que afecta a la donación de alimentos a entidades sociales, concretamente en el artículo 12, además de relacionar los preceptos legales de este artículo con los demás artículos del texto. Este artículo, el cual establece un catálogo de derechos y deberes, es el que afecta a las entidades de acción social, es decir, al banco de alimentos. Sin perjuicio de poder analizar los artículos que afecten indirectamente a las entidades sociales.

En dicho artículo se establece un catálogo de dos derechos, por un lado recibir alimentos procedentes de la donación y por el otro lado recibir soporte del sector público y privado

El artículo 12 a) dice *“Recibir alimentos procedentes de la donación y el espiguelo para poder llevar a cabo su tarea de atención a los colectivos más desfavorecidos. Así mismo, estas entidades tienen derecho a recibir asesoramiento e información de las administraciones públicas, organizaciones del tercer sector social, o empresas privadas del sector alimentario, y allí donde radique su sede”*.

El derecho de los bancos de alimentos a recibir alimentos nace en el artículo 13 referente a la jerarquía de acciones, en primer lugar encontramos la prevención, en caso de la imposibilidad de prevenir la generación de residuos, se deben utilizar los excedentes alimentos para la alimentación humana, por tanto como hemos dicho, ahí es donde nace el derecho de los bancos de alimentos a recibir alimentos.



Grafica 4. Jerarquía de acciones proposición de ley Cataluña

En cuanto a la jerarquía de acciones esta ley establece la prevención tal y como lo hace la ley francesa. Se antepone la prevención a la donación.

¿Quién puede donar alimentos a los bancos de alimentos? Realizando un seguimiento de la ley, los donantes pueden ser desde agentes, productores, fabricantes, manipuladores y distribuidores de productos alimentarios, entidades hoteleras, restauración, hasta las administraciones públicas.

En el artículo 22 cita unas infracciones graves y sus correspondientes sanciones, es decir, establece como mecanismo coercitivo la sanción, se interpreta que las superficies superiores a 400 m² que destinen a residuos productos con fecha de consumo preferente (artículo 7. h), se sancionaran con una multa entre 2.001 € y 10.000€. Este artículo pretende obligar, tal como se hizo en Francia con la ley nº2016-138, a que estos supermercados se asocien con entidades sociales para destinar los productos con fecha consumo preferente próxima, a la donación.

El artículo 12 también habla de espiguelo, cuya definición se encuentra en el artículo 2 e) *“Acción de recoger, previa autorización del propietario de la explotación agrícola, los alimentos que han quedado en el campo después de la cosecha general o aquellos que se descartan del circuito comercial ordinario”*. Para entenderlo mejor debemos situarnos en un campo de árboles frutales, el agricultor recoge los frutos del árbol en un 80% pero deja en el árbol un 20% que ya no es rentable recogerlo, ya bien sea por defecto de forma o cualquier otro motivo. La acción de espigar pretende que estos frutos que se quedan en el árbol, no sean residuos sino que sean recogidos por voluntarios para distribuirlos de forma altruista o bien reintroducirlos en el circuito comercial de nuevo.

El artículo sigue diciendo que las entidades tienen derecho a recibir asesoramiento e información de las administraciones públicas, queda reflejado en el artículo 9, que impone el deber a las administraciones públicas. Además con el capítulo tercero el cual establece que se debe crear un Plan catalán de lucha contra el desperdicio alimentario, donde se refuerza el derecho a recibir información por parte de las administraciones, algo necesario debido a la cantidad de información y legislación que deben manejar este tipo de entidades. En estos casos hablamos de mecanismos de incentivos no monetarios, como sería el caso de asistencia jurídica a este tipo de entidades.

También el artículo 12, pretende que las organizaciones del tercer sector social, o empresas privadas del sector alimentario presten ayuda a las entidades sociales para que estas estén comprometidas con el problema, basándose en algunos artículos como el 7 e) “*Mejorar y hacer más transparentes la información sobre el uso de alimentos y de residuos alimentarios*”, además de establecer el deber en cada artículo sobre los implicados de disponer del plan estratégico de lucha contra el desperdicio alimentario. Con esto el legislador pretende que las organizaciones privadas estén más involucradas.

La ley garantiza que los alimentos procedentes de la donación estén en buen estado, ya que excluye productos que no son susceptibles de donación, queda perfectamente diferenciados estos productos que están fuera de la aplicación en el artículo 4.2. “2.- *Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: a) Productos que hayan cumplido su fecha de caducidad b) productos recolectados en el medio natural c) los productos para el autoconsumo d) La leche cruda sin envasar e) la carne que no haya sido sacrificada en mataderos autorizados f) los productos obtenidos de la caza y la pesca que previamente no hayan pasado por un proceso de manipulación g) Aquellos productos que la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria determine no aptos para el consumo humano*”. Además a través de la inspección regulada en el capítulo IX, las empresas deben prestar la máxima colaboración con la administración con las labores de control e inspección, sino serán sancionadas. Medida similar a la ley francesa de obligatoriedad de donación de alimentos.

El artículo 12 b) dice textualmente “Recibir apoyo del sector público y privado para dotarse de infraestructuras que faciliten y mejoren la conservación y procesamiento de los alimentos recibidos”. En los principios rectores de esta norma, ya dice que las administraciones publican deben incentivar el fomento de actividades que impliquen cambios de comportamiento. Tanto el sector privado, los cuales deben dar soporte a la innovación y las administraciones deben facilitar la creación de espacios para entidades sociales de distribución de excedentes alimentos. Medidas de fomento para que estas entidades funcionen correctamente y desarrollen su labor social.

El Plan de lucha contra el desperdicio establece que se debe dotar con recursos económicos suficientes para hacer frente la imposición de la norma, se entiende, con el fin de que los implicados tengan medios suficientes para hacer frente al considerable aumento de la donación. El problema lo encontramos cuando el artículo 14.1 dice que dicho plan debe estar vigente en un periodo máximo de 4 años, pero si anteriormente no se dotan de recursos tanto

económicos como materiales a las entidades sociales, no podrán hacer frente al aumento de donaciones ya que sus recursos son limitados.

En el quinto capítulo se establecen unas acciones las cuales están bonificadas fiscalmente, algo necesario para atraer a que todos los implicados realicen acciones encaminadas a la reducción del desperdicio, más allá de esta norma “a) *La donación de alimentos a entidades de acción social. En este caso, una parte de la bonificación irá a los productores y campesinos originarios del producto dado.* b) *La transformación de excedentes en productos de mayor duración.* c) *La Inversión en infraestructuras de conservación en el campo y en las entidades sociales, para el aprovechamiento de los alimentos*”. Tal y como recogen las leyes del mecenazgo vistas anteriormente, establece mecanismos de deducción fiscal.

El problema lo encontramos en que Cataluña no tiene potestad de gestión sobre el Impuesto de Sociedades, ni del Impuesto sobre el Valor Añadido y no puede establecer modificaciones para que las empresas donantes de alimentos, más que las que están en la ley del estado. En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, si puede establecer deducciones que deben ser aprobadas por el gobierno regional, aunque esta ley no indica nada al respecto.

En cuanto a los deberes de las entidades sociales, el artículo 12. 2. Establece un catálogo los cuales son mecanismos de imposición de obligación: “*Las entidades de acción social tienen los siguientes deberes: a. Garantizar la buena conservación de los alimentos. b. No utilizar los excedentes alimentarios para hacer su venta o reventa, con la excepción de lo contenido en la Disposición Adicional Séptima. c. Distribuir los alimentos según lo que establece la normativa vigente. d. Rechazar los excedentes alimentarios que no cumplan con la normativa de seguridad alimentaria. e. Disponer de los elementos e infraestructuras necesarias para poder conservar, manipular y distribuir los alimentos en condiciones óptimas, especialmente en cuanto al producto fresco. f. Formar sus asociados para con estrategias para la reducción del desperdicio alimentario, así como las personas a las que se distribuyen los alimentos. g. Fomentar la contratación de recursos humanos profesionalizados y la participación de los beneficiarios de las donaciones en programas de reducción del desperdicio*”.

Comenzando por el deber de garantizar la buena conservación de los alimentos, conservar quiere decir “preservar un alimento en un medio adecuado”²⁴. El alimento no debe suponer un peligro para la salud humana si se consume, por ello debe seguir unas temperaturas adecuadas, así mismo un transporte y tratamiento suficiente.

La fecha de caducidad indica hasta que fecha, el alimento conserva la calidad esperada aunque sigue siendo seguro consumirlo, siempre que se haya conservado de acuerdo a las instrucciones (artículo 2 b). Entendemos por fecha de consumo preferente, la fecha que el producto conserva sus propiedades organolépticas, es decir, las características que se pueden percibir por los sentidos (sabor, color, olor, etc.). Ningún alimento debe ser donado una vez superada su fecha de caducidad, tampoco deben ser donados aquellos alimentos que no han conservado una temperatura constante adecuada, ni los que el envase este roto y presente escapes, excepto si es obvio que no afecta al producto, como por ejemplo la harina o las legumbres secas.

Estos alimentos deben ser distribuidos según la normativa vigente, que consta en la memoria justificativa como es la regulación de las fechas de duración de los alimentos, la regulación sobre el transporte de alimentos y la regulación sobre el aprovechamiento de residuos alimentarios.

Los bancos de alimentos deben disponer de los elementos e infraestructuras necesarias para poder conservar, manipular y distribuir los alimentos en condiciones óptimas, pero esto es imposible sin la ayuda del sector público o sector privado, como hemos dicho antes la ley establece medidas de fomento o inversión en el plan, pero no establece cuantías, ni recursos. Para que las entidades acepten alimentos, primero deben tener unas instalaciones suficientes y con las correctas condiciones higiénicas. Deben disponer también de un espacio habilitado para manipular y conservar los alimentos, por ejemplo, la carne no puede manipularse dependiendo las condiciones ambientales. Los bancos han de prever que podrán realizar su función logística con todos los alimentos que reciban, y no tener un gran excedente de alimentos. Por ejemplo el banco de alimentos de Lleida está proveyéndose de fundas isotérmicas con el fin de conservar el producto durante el transporte.

El problema lo encontramos en la trazabilidad, entendemos por trazabilidad todas las medidas que sirvan para controlar el alimento, desde que se dona hasta que lo recibe el

²⁴ RAE.

beneficiario ¿quién controla que el producto no ha estado bajo unas temperaturas que no son las adecuadas?

Los excedentes alimentarios que llegan a una entidad social no pueden venderse ni revenderse, se deben distribuir de forma gratuita, aunque existe una excepción en la disposición séptima que dice que a través del espiguelo, se puede reintroducir en el circuito comercial los alimentos espiguados, es decir, devolverlos al mercado, ya que como establece la jerarquía, la prevención de excedentes está por delante de la donación.

Además los bancos de alimentos deben rechazar los excedentes alimentarios que no cumplan con la normativa de seguridad alimentaria²⁵.

La ley obliga a las entidades a formar sus socios con estrategias para la reducción del desperdicio alimentario, así como las personas a las que se distribuyen los alimentos. También incide en que se debe fomentar la contratación de recursos humanos profesionalizados y los beneficiarios de las donaciones deben participación en programas de reducción del desperdicio.

Existe un punto en el artículo 12.3. que dice “Las organizaciones reconocidas como organizaciones sin ánimo de lucro de acción social que llevan, sin ánimo de lucro, la distribución gratuita de alimentos, se equiparan a los usuarios finales, en cuanto al buen estado de conservación, transporte, almacenamiento y uso los alimentos”. ¿Qué quiere decir que las organizaciones se equiparen a los usuarios finales? ¿No tienen responsabilidad por productos dañados o en mal estado? Es un mecanismo de modificación del régimen de responsabilidad del donante, un punto compartido con las leyes del buen samaritano, más concretamente con el artículo 1 de la ley Italiana del buen samaritano nº 155 de Julio de 2003²⁶, donde el banco de alimentos perdería la responsabilidad civil en caso de que el producto causara algún problema siempre que la donación sea de buena fe, ya que se entiende que es el último consumidor.

Aunque se regule el equilibrio nutricional en los artículos 10 a) *los consumidores tienen derecho a una alimentación saludable*, artículo 17 f) *Regular el tipo de alimentos que se pueden donar en función de su nivel nutricional*. Y la disposición adicional octava, *regulación de la publicidad en relación a la alimentación infantil, con objeto de retirar la*

²⁵http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/seccion/legislacion_seg_alimentaria.htm

²⁶ Véase apartado 4.

publicidad de productos considerados no saludables para una alimentación sana y equilibrada destinada a los menores de 16 años. La regulación no es suficiente deberían incidir más en el tema, obligando a donar unos lotes de productos equilibrados. Además podría incluir un artículo donde reflejara que las entidades o implicados debieran informar de consejos sobre la manipulación de los alimentos percibidos, sobre el equilibrio nutricional diario, establecimientos donde comprar productos a buen precio de temporada, modo de preparación de alimentos percibidos, etc.

En conclusión, la ley impone una jerarquía en la prevención de residuos y establece una serie de sanciones suficientes. También intenta aplicar una transparencia informativa y una regulación del espiguelo, aunque esta es muy limitada. La ley debe mejorarse en la fiscalidad, aparte de que las deducciones no son suficientes, también debe mejorarse en incentivos para atraer financiación privada y establecer algún artículo desarrollando donde exima la responsabilidad civil y penal de las entidades sociales (ley del buen samaritano), ya que únicamente se entiende pero sin decirlo expresamente en el artículo 12.3.

Falta regulación sobre las empresas donantes, no dice si se deben registrar en el DARPA o no, pero ¿Y si un ente quiere realizar puntualmente una donación? También debe existir una legislación clara en fechas de alimentos envasados y se debería rectificar las ineficiencias del sistema alimentario actual.

El bajo coste de algunos productos, no compensa el gasto en transporte o la mano de obra hasta el punto de la donación y esto frena las donaciones. También es difícil mantener la trazabilidad de los productos debería crearse un mecanismo para poder identificar de donde vienen todos los productos y por donde han pasado.

6. Conclusiones

Debido a la crisis económica y social de estos últimos años, se ha conseguido empezar a hablar sobre la regulación del desperdicio alimentario y la donación.

Podemos afirmar que la donación es un instrumento de lucha tanto para reducir la pobreza alimentaria como para reducir la contaminación y los residuos, por tanto se debe regular cuanto antes, siguiendo el ejemplo de Francia donde se ha producido una notable reducción del desperdicio a partir de la entrada en vigor de la ley, al igual que en Italia. Cabe decir, que aunque en Europa se está empezando a regular tanto el desperdicio como la donación, la

cantidad de países que tienen en su legislación una normativa regulando esta materia no es significativa.

Las acciones se pueden realizar desde las instituciones pero no hay que olvidar que el comportamiento individual puede cambiar el desperdicio de alimentos en el hogar y conducir a cambios más amplios en el entorno de producción de alimentos. Una buena “regla” es la función de las 3R (reducir, reutilizar, reciclar) reducir en la medida de lo posible todo aquello que se consume o compra, en caso de que no podamos reducir, deberemos reutilizar el producto y por último en caso de que no se pueda reutilizar se debería de reciclar.

Las entidades sociales sin ánimo de lucro han aumentado, pero su protección y mecanismos no son los suficientes para poder llevar a cabo su labor. Es importante incentivar y fomentar la figura de los bancos de alimentos, ya que de esta manera podrán realizar una mayor labor. Por ejemplo, una buena manera de ayudar a los bancos de alimentos sería mediante la asociación con un supermercado, es decir, una entidad privada.

Deberían tener la capacidad suficiente para proporcionar alimentos frescos mediante las infraestructuras adecuadas y tener ingresos públicos, ya que dependen en parte de fondos públicos, para que tanto las entidades y la sociedad puedan beneficiarse recíprocamente.

Por todo lo anterior queda claro que la figura de estas entidades necesita más regulación para poder llevar a cabo mejores prácticas.

Con el fin de reducir el desperdicio, el mecanismo que tiene mayores efectos es el de obligar a los sujetos con unas determinadas características a firmar convenios de colaboración o donación para donar los excedentes, tal como lo hace la normativa francesa.

Finalmente, es importante recordar los bancos de alimentos no son el único mecanismo por el que se busca el aprovechamiento alimentario ni el alivio de la pobreza. Existen estrategias alternativas que la sociedad puede seguir, como por ejemplo animar a las empresas o particulares a donarlo directamente y minimizar la dependencia a largo plazo de las entidades sociales.

La presencia de alternativas es alentadora, y quizás indicativa de que un cambio en el sistema alimentario está por venir.

7. Bibliografía

A. Cohen, J. (2006). *Ten Years of Leftovers with Many Hungry Still Left Over: A Decade of Donations under the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. Seattle Journal for Social Justice, 5(1).

Agencia de Residuos de Cataluña; Universidad Autónoma de Barcelona (2011). *Diagnóstico del despilfarro alimentario en Cataluña*.

Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), [online] Available at: <http://www.aecosan.msssi.gob.es>, www.naos.aesan.msssi.gob.es, www.plancuidatemas.es [Accessed 12 Apr. 2018].

Agència Residus de Catalunya; Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat (2016). *Un consumo más responsable de los alimentos, propuestas para prevenir y evitar el despilfarro alimentario*.

Banc d'aliments Barcelona (n.d.). [online] Banc dels aliments Barcelona. Available at: https://www.bancdelsaliments.org/es/banco_de_los_alimentos/ [Accessed 21 Mar. 2018].

Campaña contra el desperdicio de alimentos. [Online] Available at: <http://www.alimentation.gouv.fr/gaspillage-alimentaire-campagne> [Accessed 12 Apr. 2018].

Cantón, E. 2015. *Lucha contra el despilfarro. La comida no se tira*. El Periódico, 23/05/2015

CERPTA; Oficina de Medi Ambient (UAB); Nutrició sense Fronteres; Fundació Banc dels aliments (2013). *El aprovechamiento seguro de la comida en los sectores de la restauración*. Agència de Salut Pública de Catalunya.

División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*.

FAO, 2011. *Global Food losses and Food Waste: extent, causes and prevention*. Study conducted for the International Congress save food!

FAO. (2014). *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. [Online] Available at: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/es/> [Accessed 21 Mar. 2018]

FEGA, 2015. *Ayudas a los Programas Operativos de las Organizaciones de Productores de frutas y hortalizas - Anualidad 2015*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

GENCAT, 2012. *Un consum responsable dels aliments- Propostes per a prevenir i evitar el malbaratament alimentari*.

Generalitat de Catalunya. *Guía de prácticas correctas de higiene para el aprovechamiento seguro de la comida en los sectores de la restauración y del comercio minorista*. (2015).

Gobierno de España. Ministerio de Agricultura, alimentación y medio ambiente (2013). Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados. *Estrategia "Más alimento, menos desperdicio"*, pp.50-66.

González Vaqué, L. (2017). *La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?*

Haley, J. (2013). *The Legal Guide to the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. Ark. L. Notes 1448.

La ley. Unión Europea, número 47 (28 abril 2017), .Editorial Wolterd Kluwer.

MAGRAMA, 2013. *Estrategia más alimento, menos desperdicio*. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados 21

MAGRAMA, 2014a. *Las pérdidas y el desperdicio alimentario en la industria agroalimentaria española: situación actual y retos de futuro*.

MAGRAMA, 2014b. *Las pérdidas y el desperdicio alimentario generado por la producción agrícola de alimentos en España*. Resumen Ejecutivo

Orientaciones de la UE sobre la donación de alimentos (2017/C 361/01)

Parfitt, J., Barthel, M. & McNaughton, S. 2010. *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*, Phil. Trans. R. Soc., vol. 365, pp. 3065-3081

Puig Rovira, J. (2006). *Aprenentatge servei*. Barcelona: Octaedro.

Rae.es. (2018). *Real Academia Española*. [Online] Available at: <http://www.rae.es/> [Accessed 21 Mar. 2018].

Ratcliffe (ed.), AA.VV. *The Good Samaritan and the Law*, 1966 (reimp. 1981).

Rekondo, J. (2016). [Online] El diario. Available at: https://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/Despilfarro-alimentario_6_528857135.html [Accessed 21 Mar. 2018].

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de mayo de 2017, sobre la iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria (2016/2223(INI))

Tribunal de Cuentas Europeo (2016). *La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario*.

8. Lista de figuras

Figura 1. Banc dels Aliments Lleida. Pol. Neo Par C/ n3, Carrer de Vilanova de La Barca, 25190 Lleida. Elaboración propia	3
Figura 2. Banc dels Aliments Lleida. Instalaciones. Elaboración propia.....	4
Figura 3. ¿Dónde se desperdician los alimentos? Fuente. MAPAMA.....	7

9. Lista de graficas

Grafica 1. Volúmenes de producción de cada grupo de productos. División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo	8
Grafica 2. Pérdidas y desperdicio de alimentos per cápita. División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, A. (2011). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo	9
Grafica 3. Prioridades Europeas en la prevención y gestión de residuos. Elaboración propia	12
Grafica 4. Jerarquía de acciones proposición de ley Cataluña	26

10. Lista de tablas

Tabla 1. Países Europeos que más comida desperdician. Fuente: Comisión Europea.....	9
Tabla 2. Cuadro comparativo incentivos al mecenazgo. Fuente: Bancos alimentos Madrid	17

11. Anexos

- a. Anexo I. Proposición de ley del aprovechamiento del excedente alimentario
- b. Anexo II. Proposición de ley para la reducción del desperdicio alimentario

FEDDE