



DESPILFARRO ALIMENTARIO EN ESPAÑA: DATOS ESTADÍSTICOS, ORIGEN Y LEGISLACIÓN PARA REDUCIRLO

Julio, 2017

Ana Afonso y Susana Sastre

Cátedra Banco de Alimentos de la UPM

Contenido

Introducción	3
1. Despilfarro alimentario. Datos estadísticos	4
1.1. Pérdidas y Desperdicio alimentario en UE-28.....	5
1.2. Cifras de pérdidas y desperdicio en España.....	6
1.2.1. <i>En la fase de producción</i>	6
1.2.2. <i>En la fase industrial</i>	7
1.2.3. <i>En la fase de distribución</i>	7
1.2.4. <i>En los hogares</i>	8
2. Alimentos excedentarios.....	9
3. Legislación aplicable para la donación de alimentos excedentarios y prevención del despilfarro alimentario.....	11
3.1. Ley General de Alimentación	11
3.2. Paquete de Higiene Alimentaria	12
3.3. Etiquetado y durabilidad de alimentos	12
3.4. Impuestos en la donación de alimentos	13
3.5. Controles oficiales	13
3.6. Marco Directivo sobre Residuos (MDR).....	14
3.7. Organización común de mercado en productos agrícolas	14
3.8. Fondo Europeo de Ayuda a los Desfavorecidos	15
4. Distribución gratuita de frutas y hortalizas procedentes de retiradas	16
5. Consideraciones finales.....	19
6. Bibiliografia.....	20

Introducción

Desde que FAO publicó en 2011 sus estimaciones de que un tercio de la producción mundial de alimentos se perdía por el camino y no completaba su recorrido hasta la mesa de los consumidores, ha habido preocupación por identificar dónde se producen estas pérdidas y por qué, así como qué medidas se pueden tomar para reducirlas.

Este documento recoge las estimaciones realizadas por distintos organismos sobre el porcentaje que se pierde a lo largo de la cadena alimentaria en España, al objeto de identificar que parte puede ser reutilizada en el marco de un consumo racional.

Posteriormente se reflejan evidencias que indican que la donación de los excedentes por parte las empresas de transformación y distribución de alimentos a los organismos involucrados en la ayuda alimentaria se van a ir incentivando en los próximos años, para luego identificar el marco regulador y la legislación aplicable a esta actividad. Legislación que posibilita la aplicación de medidas en sinergia con otras políticas para disminuir el despilfarro y potenciar el uso racional.

Una de estas medidas es la distribución gratuita de frutas y hortalizas procedente de las retiradas de producto de las organizaciones de productores. Esta medida ya se viene implementando con éxito desde hace años y representa un beneficio mutuo tanto para la economía de productores agrícolas, que se enfrentan a crisis recurrentes, como a la de personas desfavorecidas receptores de la ayuda alimentaria. Los parámetros de aplicación de esta política, que seguirá en vigor en los próximos años, se describen en un último apartado.

1. Despilfarro alimentario. Datos estadísticos

En el año 2011, la FAO llamó la atención al mundo al señalar que aproximadamente un tercio de la producción mundial de alimentos se pierde o se desperdicia (FAO, 2011).

En los documentos e informes que tratan sobre despilfarro no existe homogeneidad a la hora de definir conceptos como *pérdidas*, *desperdicio* o *despilfarro*. En este informe se habla de **pérdidas** cuando los alimentos han sufrido un deterioro y han dejado de ser aptos para su consumo. Las perdidas tienen lugar a lo largo de toda la cadena alimentaria y son atribuibles a diversas causas: condiciones climáticas, plagas, deficiencias en el transporte o almacenado,... Cuando los alimentos se descartan a pesar de que siguen siendo aptos para el consumo se habla de **desperdicio**, o más elocuentemente, de **despilfarro**^{1, 2}.

Las pérdidas son más frecuentes al principio de la cadena (producción, operaciones post-cosecha, transformación). Por el contrario el despilfarro aumenta al final de la cadena (distribución y consumo) (Parfitt et al., 2010). Las pérdidas de alimentos al principio de la cadena son más graves en los países en desarrollo, y se producen especialmente en las operaciones post-cosecha (Bagherzadeh, 2014). Por el contrario, en los países desarrollados el despilfarro al final de la cadena es mayor (FAO, 2011).

Las pérdidas incluyen **mermas**: productos y sustancias de naturaleza orgánica que son generados a lo largo del proceso de transformación agroalimentaria, que por las características del proceso o por los criterios de calidad de la industria transformadora son desestimadas (MAGRAMA, 2014a). Las mermas son intrínsecas al proceso productivo, y en gran medida inevitables (Parfitt et al., 2010). Pero las pérdidas son también parcialmente evitables, ya que a veces son atribuibles a una deficiente infra-estructura y una mala gestión.

El despilfarro hace alusión a producto acabado y listo para el consumo, que no es admitido por el cliente, con o sin presentación final, y no puede ser incorporado al mercado por una mala gestión interna. *El despilfarro es totalmente evitable*.

¹ En inglés se utilizan los términos de *LOSSES* and *WASTE*

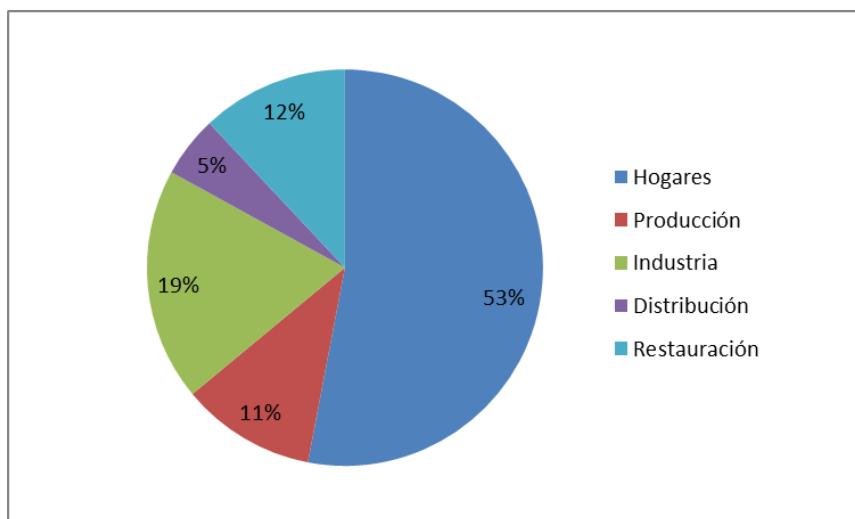
² En este informe los términos desperdicio y despilfarro se utilizan de forma sinónima, si bien la palabra despilfarro tiene una connotación más de denuncia.

Se han utilizado diferentes metodologías para calcular el porcentaje de alimentos que se desaprovechan (pérdidas o/y despilfarro) obteniéndose distintos resultados que no deben interpretarse como una medición exacta sino como una estimación aproximada.

1.1. Pérdidas y Desperdicio alimentario en UE-28

Actualmente, en la Unión Europea se utiliza la estimación realizada por FUSIONS para la Comisión Europea que calcula un monto total de 88 millones de toneladas de alimentos desaprovechados en el año 2012, equivalente a un 20 por ciento de la producción mundial total (FUSIONS, 2012). La mayor parte corresponde al consumo doméstico que es responsable de la mayoría del despilfarro alimentario. El reparto por sectores se muestra en la figura 1.

Figura 1: Pérdidas y Desperdicio alimentario en UE-28 en la cadena alimentaria



Fuente: FUSIONS, 2016

Estos porcentajes varían por país y también según el tipo de producto.

1.2. Cifras de pérdidas y desperdicio en España

Las estimaciones de despilfarro correspondientes a España han sido realizadas por la iniciativa *Más alimento, menos desperdicio* del MAGRAMA. Las metodologías utilizadas son diferentes según se trate de medir las perdidas y despilfarro al principio de la cadena alimentaria (producción y operaciones post-cosecha), en la industria (procesado y transformación) o al final de la cadena (distribución, restauración y consumo).

El MAGRAMA ha desarrollado e implementado metodologías para estimar, en base a muestreros, porcentajes aproximados de pérdidas y desperdicios alimentarios en las etapas de la cadena alimentaria correspondientes a la producción y a la industria.

Las estimaciones correspondientes a las etapas de distribución y restauración son menos concluyentes. Los resultados que arrojan se refieren más a las causas por las que un producto queda descartado de la cadena, y su destino final, que a la cuantificación aproximada de estos descartes por tipo de producto, siendo esto último una tarea pendiente.

En cuanto a la estimación del desperdicio en los hogares se hace referencia al estudio Save Food realizado por ALBAL y al estudio de HISPACOOP.

1.2.1. *En la fase de producción*

La tabla 1 incluye datos de porcentaje estimado de alimentos desaprovechados durante las operaciones ligadas a la producción de alimentos.

Tabla 1: Estimación de pérdidas y desperdicio por sectores en las etapas de producción (%)

SUBSECTOR	CÍTRICOS		RESTO DE FRUTAS		HORTALIZAS		GRASAS Y ACEITES		VITIVINÍCOLA		CEREALES Y LEGUMINOSAS	
ETAPA	Perd	Desp	Perd	Desp	Perd	Desp	Perd	Desp	Perd	Desp	Perd	Desp
Cultivo	17,8		18,9		21		21,5		17,2		21,9	
Recolección	0,74	1,86	0,32	1,9	5,06	1,54	0,39	4,35	2,07	1,88	1,48	1,61
Acondicionamiento		2,08		1,98		1,61		2,19		1,57		1,72
TOTAL	18,54	3,94	19,22	3,88	26,06	3,15	21,89	6,54	19,27	3,45	23,38	3,33
Total PERIDAS DESPERDICIO (%)	22,5		23,1		29,2		28,4		22,7		26,7	

Fuente: MAGRAMA, 2014b

En la fase de producción las pérdidas son muy superiores al desperdicio, entre cuatro y siete veces más. Por ser productos altamente perecederos. las hortalizas son los que tienen mayor porcentaje de pérdidas.

1.2.2. En la fase industrial

La tabla 2 incluye los datos de porcentaje estimado de alimentos desaprovechados durante los procesos industriales: elaboración, procesado, conservación y/o fabricación.

Tabla 2. Estimación de pérdidas y desperdicio por sectores en los procesos industriales (%)

	TOTAL	PÉRD	DESP
Carne y productos cárnicos	11,9	6,3	5,6
Pescado, crustáceos y mariscos	45,8	0,5	45,3
Frutas y hortalizas	24,7	14,7	10
Aceites y grasas	80*	0	80
Productos lácteos	3,6	0,2	3,4
Almidones y productos amiláceos	23	1,8	21,2
Panadería y pastas	36,1	22,4	13,7
Otros productos alimenticios	15,9	2,5	13,4
Bebidas	26,2	4,7	21,5

Fuente de los datos: MAGRAMA, 2014a

*Perdida en masa

Se hace notar el mayor porcentaje de desperdicio correspondiente a frutas y hortalizas y a los productos de panadería y pastas. Una parte importante del desperdicio en la fase industrial se debe a la estandarización en términos de tamaño, calidad y variedades demandadas por los agentes en fases posteriores de la cadena (Halloran et.al., 2014).

1.2.3. En la fase de distribución

Las estimaciones indican que la mayor parte de los productos que se retiran en la distribución se debe a que han superado la fecha de caducidad o de consumo preferente en las estanterías. El 78,8% de los distribuidores retiran de media un 5,6% de sus productos por este motivo (MAGRAMA, 2013).

1.2.4. En los hogares

De acuerdo al estudio de *Save Food* Los españoles desperdician en sus hogares alrededor del 18 % de los alimentos que compran (frente a un 20 por ciento que tiren los europeos). Esto equivale a 2,9 millones de toneladas de alimentos cada año (ALBAL, 2012). Por su parte el estudio de HISPACOOP (2013), que ha sido avalado por el Instituto Nacional de Consumo concluye que los hogares españoles tiran en un año 1,5 millones de toneladas de alimentos que eran válidos para el consumo. La disparidad de la estimación es muy llamativa, ya que la primera casi duplica a la segunda. El documento del MAGRAMA (2013) realizado en el marco de la estrategia *Más alimento, menos desperdicio* recoge ambas estimaciones sin hacer ningún análisis sobre tal discrepancia.

La estimación de HISPACOOP es, sin embargo, consistente con el estudio de GENCAT, (2012) realizado en Cataluña en el que se estima que lo catalanes tiran un 7% de los alimentos que compran.

Una estimación del reparto porcentual de los alimentos desechados en los hogares se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Estimación del reparto porcentual de los alimentos tirados a la basura en los hogares españoles

GRUPOS DE ALIMENTOS	TOTAL
Pan, cereales	20
Fruta y verduras	17
Lácteos, pasta, arroz, legumbres	13
Bebidas	7
Carnes, comidas preparadas	6
Embutidos, alimentos en conserva	4
Pescados, mariscos y huevos	3
Otros	10

Fuente de los datos: HISPACOOP, 2013

De acuerdo a estas estimaciones, y al igual que sucede en los procesos industriales (Tabla 2) los alimentos que más se desperdician en los hogares españoles son las frutas y verduras y el pan. Pero en el caso de los hogares, la mayor presencia de estos productos en la basura no solo es atribuible a su condición de productos altamente perecederos sino que, en el caso de las frutas y verduras, también se explica por una mayor presencia de estos productos en el conjunto de la compra.

2. Alimentos excedentarios

Los excedentes agrarios, la parte de la producción agraria sobrante una vez satisfecha la demanda, se han producido recurrentemente en Europa y siempre han sido objeto de polémica. Se han utilizado como elemento regulador de mercado (excedente forzado) (Midgley, 2014) y surge la cuestión sobre los costes asociados y la viabilidad de su almacenaje (García y Pabsdorf, 2015). Por ello, una de las ocupaciones de la PAC (Política Agraria Común) ha sido regular las producciones para evitar los excedentes.

Pero los excedentes no sólo surgen en la producción, sino que pueden surgir en cualquier otro estado de la cadena alimentaria, como en la industria y en la distribución de alimentos, por diferentes razones: desviaciones en el calibre, color, forma; errores de etiquetado; fecha de consumo preferente, etc. Los excedentes consisten en productos alimentarios aptos para el consumo y que cumplen las normas de sanidad, trazabilidad, y otras, aplicables en la UE.

Los alimentos que se descartan del uso para el cual se han concebido antes de alcanzar su destino final de venta forman parte de los productos excedentarios. Son productos que potencialmente pueden pasar a engrosar el porcentaje de despilfarro. Tal **despilfarro potencial** es **evitable**, y consecuentemente, en ocasiones es evitado al utilizarlo para un uso alternativo, que puede ser **reciclaje o reutilización**.

Se habla de reciclaje cuando los excedentes se destinan a otros usos distintos de la alimentación de la población como puede ser elaboración de compost o alimentación animal. Cuando los productos acaban en la mesa de los hogares siguiendo canales distintos a la venta se habla de reutilización.

En Francia existe una Ley que se comenzó a aplicar a partir del 1 julio de 2016 por la que se prohíbe a los supermercados e hipermercados franceses arrojar la comida que retiren de sus estantes a la basura y tienen la obligatoriedad de donar a los Bancos de Alimentos o cederlos para consumo animal o para fabricar compost para la agricultura, los alimentos que no hayan vendido y que sean aptos para el consumo (Cantón, 2015). Esta ley es valorada positivamente por todos los agentes de la cadena alimentaria en Francia (MAGRAMA, 2015).

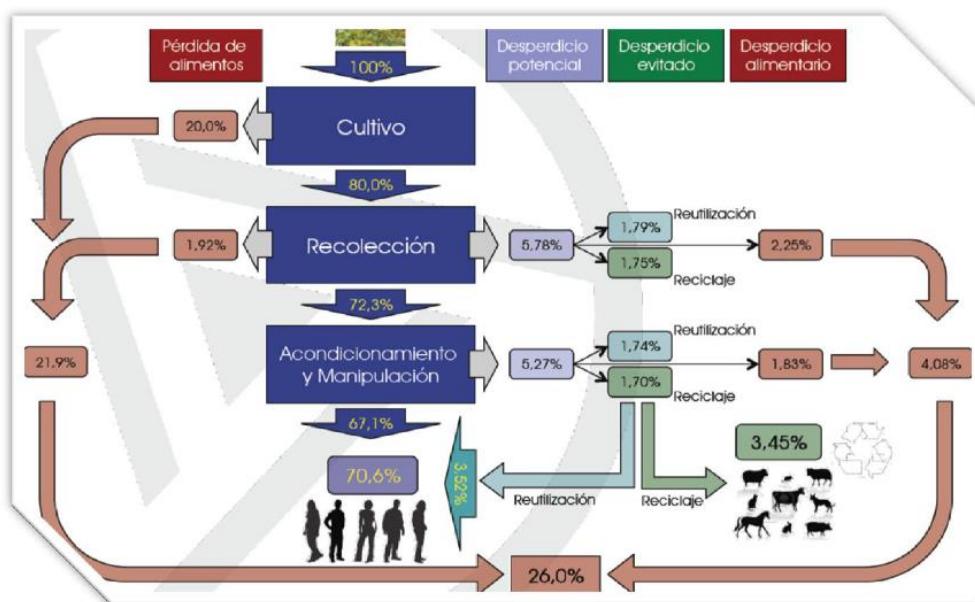
Es previsible que este tipo de medidas se repliquen en otros países Europeos y también en España. De hecho, La Junta de Andalucía ya ha aprobado un anteproyecto de ley de Agricultura en el que, entre otros elementos, obligará a las

industrias, superficies comerciales y establecimientos a donar o reutilizar el excedente alimentario para fines sociales (Camacho, 2016).

Los alimentos pueden ser redistribuidos por empresas encargadas de reparto de ayuda alimentaria para lo cual, las empresas en las distintas fases de la cadena alimentaria (organizaciones de productores, industria, distribución, restauración) pueden donar los excedentes que generan.

La reutilización o reciclado del despilfarro evitable, para que deje de ser despilfarro potencial y pase a ser despilfarro evitado no puede ser una opción sino que se va a ir imponiendo de manera obligatoria. En España, gracias a la aplicación de determinadas políticas, como la gestión de la retirada de frutas y hortalizas excedentarias que se describe en un apartado posterior de este informe, se reutilizan o se reciclan en torno a un siete por ciento del despilfarro (o desperdicio) evitable por lo que el desperdicio potencial se evita en tres cuartas partes (Figura 2)

Figura 2: Proceso estándar de porcentajes de pérdidas y desperdicio alimentario en la fase de producción de alimentos



Fuente: MAGRAMA, 2014 b

La donación de los excedentes por parte las empresas de transformación y distribución de alimentos para su reutilización se va a ir incentivando (o imponiendo) en los próximos años. Las empresas receptoras de estas donaciones, Bancos de alimentos o entidades de reparto, como empresas encargadas de la redistribución de productos excedentarios deben cumplir la normativa pertinente en la que se especifican sus obligaciones y responsabilidades. El marco legal regulador de la actividad se recoge en el siguiente apartado.

3. Legislación aplicable para la donación de alimentos excedentarios y prevención del despilfarro alimentario³

La normativa abarca los siguientes aspectos:

- Responsabilidad de las empresas operadoras de alimentos excedentarios, incluyendo donantes y receptores
- Cumplimiento de estándares de sanidad e higiene
- Asuntos fiscales

Siendo de aplicación el siguiente marco legal

3.1. Ley General de Alimentación

✚ *REGLAMENTO (CE) No 178/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*

- Es de aplicación a todas las empresas que comercializan alimentos e incluye a las organizaciones de redistribución (Bandos de Alimentos) y las organizaciones de reparto.
- Todos los actores deben asegurar que los alimentos cumplen los requisitos de la Ley General de Alimentación
- Toda empresa es responsable del cumplimiento de la leyes relativas a los alimentos (de sanidad, de higiene, de información al consumidor) de la actividades acaecidas en la parte de la cadena alimentaria que está bajo su control.
- Incluye los requisitos esenciales relativos a la sanidad de alimentos que afectan a todos los actores.
- Introduce el concepto de trazabilidad
- Aspectos relativos al uso doméstico privado y al consumo están fuera del alcance de esta ley

³ Extraído del documento de trabajo para preparar las directrices de UE sobre donación de alimentos; *Working document in view of preparation of EU guidelines on food donation – draft for presentation to the EU platform on Food Losses and Food Waste – 29 November 2016*

3.2. Paquete de Higiene Alimentaria

- ✚ *REGLAMENTO (CE) N° 852/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos .*
- ✚ *REGLAMENTO (CE) N° 853/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.*
- Todas las empresas alimentarias tienen que cumplir las reglas europeas de higiene alimentaria
- Es necesario asegurar la sanidad de los alimentos en toda la cadena, empezando por la producción
- Es importante para los alimentos que no pueden ser almacenados a temperatura ambiente, en particular para los alimentos congelados, mantener la cadena de frío.
- Los procedimientos y prácticas de higiene pertinentes se deben aplicar a lo largo de toda la cadena
- En el caso de productos de origen animal son de aplicación requerimientos específicos
- Las reglas de higiene son solo de aplicación a las empresas, lo cual implica una continuidad en las actividades y un cierto grado de organización

3.3. Etiquetado y durabilidad de alimentos

- ✚ *REGLAMENTO (UE) No 1169/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor*
- Los operadores de empresas alimentarias deben indicar la “fecha de caducidad” y la fecha de “consumo preferente”
- La distribución de productos alimentarios después de la fecha de consumo preferente está permitida por la ley, pero la distribución de productos después de la fecha de caducidad está prohibida
- Las leyes sobre información suministrada a los consumidores solo son de aplicación a las empresas, lo cual implica un continuidad en las actividades y un cierto grado de organización

3.4. Impuestos en la donación de alimentos

⊕ *DIRECTIVA 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.*

- En el caso de alimentos destinados a donación hay que pagar el IVA siempre y cuando se haya deducido el IVA pagado por el donante en el momento de la compra.

⊕ *Directrices del Comité del IVA resultantes del encuentro 97*

- El IVA se aplica sobre el precio de compra en el momento de la donación ajustado al estado de aquellos productos cuando tiene lugar la donación
- La Comisión recomienda que en el caso de alimentos que estén próximos a la fecha de consumo preferente, los Estados Miembros consideren un IVA bajo, e incluso nulo en el caso de que los alimentos no tengan valor en el mercado

3.5. Controles oficiales

⊕ *REGLAMENTO (CE) N° 854/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004*

- por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano

⊕ *REGLAMENTO (CE) No 882/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004*

- sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales

3.6. Marco Directivo sobre Residuos (MDR)

⊕ *DIRECTIVA 2008/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.*

- Establece la prevención de residuos al principio de la cadena e insta a los Estados Miembros a establecer programas de prevención de residuos
- La propuesta para derogar el MDR (Comisión 2015/595 final) refuerza la prevención de residuos alimentarios como parte de la política integral de residuos. Insta a los Estados Miembros a reducir los residuos alimentarios en toda la cadena, monitorear los niveles de residuo alimentarios e informar bianualmente.
- La comisión adoptará la metodología para medir los residuos alimentarios con la opinión favorable de los Estados Miembros.

3.7. Organización común de mercado en productos agrícolas

⊕ *REGLAMENTO (UE) N° 1308/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.*

⊕ *Artículo 34 (4) sobre las retiradas destinadas ayuda alimentaria⁴.*

- Actualmente estas retiradas son una forma de donación gratuita a receptores finales. La legislación proporciona mayor apoyo para la distribución gratuita de retiradas para la ayuda alimentaria que para otros destinos.
- Se prevé un etiquetado específico para promocionar la fuente y el uso de la financiación europea. El destino prioritario de las retiradas de mercado es la ayuda alimentaria a través de entidades de reparto de ayuda alimentaria reconocidas por los Estados Miembros.
- Otros usos de los productos de retirada se dan como alternativa a la distribución gratuita.

⁴ La descripción de esta política es el objeto del siguiente apartado

3.8. Fondo Europeo de Ayuda a los Desfavorecidos

⊕ *REGLAMENTO (UE) No 223/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de marzo de 2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas⁵*

- El programa Operativo del FEAD puede contemplar la financiación de donaciones alimentarias cuando los alimentos se donan a una organización asociada no lucrativa de forma gratuita.
- Los costes de la transporte de los alimentos donados desde la entidad donante, almacenaje y distribución a las personas desfavorecidas se puede cubrir con fondos del FEAD.
- También se puede apoyar con fondos del FEAD actividades de concienciación entre potenciales donantes de alimentos.

⁵ Una descripción detallada del funcionamiento del FEAD, las tendencias y las implicaciones para los Bancos de Alimentos se puede ver en el documento: Afonso y Sastre, 2017. El Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos: El Papel de los Bancos de Alimentos en el marco de las nuevas políticas. Cátedra Bancos de Alimentos de la UPM

4. Distribución gratuita de frutas y hortalizas procedentes de retiradas⁶

La reutilización de frutas y hortalizas para su distribución gratuita a las personas desfavorecidas se realiza al amparo de la política de retirada de Frutas y Hortalizas y es fruto de una simbiosis entre distintas políticas.

La Política Agraria Común (PAC) se financia con dos Fondos: el Fondo Europeo Agrario de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), conocidos como primer y segundo pilar de la PAC.

El FEAGA financia distintos tipos de ayuda: Transferencias por pagos directos, Medidas Agroambientales, Organización Común de Mercados (OCM) que engloba 21 sectores, y Mecanismos de Gestión de Crisis. Una de las 21 OCM es el sector de Frutas y Hortalizas que está constituido por organizaciones de productores.

La retirada de frutas y hortalizas para su distribución gratuita como ayuda alimentaria pueden realizarla aquellas organizaciones de productores que hayan incluido estas medidas dentro de su programa operativo

El Mecanismo de Gestión de Crisis consiste en disminuir el exceso de oferta para que no caiga el precio, para lo cual se recurre a tres tipos de actuaciones: no cosecha, cosecha en verde (cosecha parcial) y retirada de productos. En este último caso los productos que se retiran tienen que tener un destino autorizado. Los destinos autorizados son alimentación animal, destrucción en vertedero (con atención a las normas de protección ambiental) y ayuda alimentaria.

Con las ayudas de la PAC destinadas a Mecanismos de Gestión de Crisis se financia el 100 por cien de los costes asociados a la retirada en los que incurren las organizaciones de productores en el caso de que los productos retirados se destinen a ayuda alimentaria. Cuando la retirada se destina a otros fines la financiación es del 50 %.

En la Orden AAA/987/2013 de 20 de mayo se establece el precio mínimo que se paga a la retirada de productos: compensaciones por retirar la cosecha en verde y

⁶ Los contenidos de este apartado derivan de la información obtenida en conversación mantenida con Luis Aguado, Subdirector General de Programas Especiales del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente

renuncia a la cosecha (“recolección parcial”). Se financian también los costes de transporte, selección y envasado.

El volumen de las retiradas puede ascender hasta un máximo del 5 por ciento del volumen de producción comercializado por la asociación de productores. Además, para ser receptor de las ayudas reguladas por los mecanismos de gestión de crisis la organización de productores tiene que tener un plan operativo en el que se incluya una inversión de mejora encaminada a un aumento de la competitividad, mejorando su posición en el mercado y una menor dependencia de las ayudas.

En España hay 600 organizaciones de productores susceptibles de recibir ayuda por la retirada de productos en caso de que decidan sumarse a la política de gestión de crisis. La ayuda a las retiradas del mercado de la anualidad 2015 ascendió a poco más de 15,64 millones de euros (FEAGA, 205).

Los productos retirados que van a la ayuda alimentaria llegan a los almacenes de los Bancos de Alimentos o de Cruz Roja, en su calidad de Organizaciones Asociadas de Distribución (OAD) reconocidas. También pueden ir directamente a otras organizaciones de reparto de alimentos que tengan el reconocimiento sin necesidad de pasar por las OAD.

La iniciativa de retirar parte de la producción como respuesta a la crisis de mercado le corresponde a la Organización de Productores. En ningún caso se plantea hacer una retirada a priori, sino que es una medida de gestión de crisis. Los Bancos de alimentos ayudan a gestionar la crisis, al dar un uso racional a la retirada frente a la alternativa de enviarlo al vertedero. Pero los mecanismos de gestión de crisis no van dirigidos a la ayuda alimentaria sino a paliar las consecuencias negativas que la crisis de los mercados tienen en la economía de los productores de frutas y hortalizas. La ayuda alimentaria es solo una de las posibles opciones de los productos retirados del mercado. Pero hay un incentivo para que se apueste por ella ya que en este caso la ayuda que se recibe es mayor. También hay unos límites. El volumen de producto retirado no puede ser superior al cinco por ciento del producto comercializado por la organización de productores.

Hay veces que se permite la retirada con pago en especie. Si los Bancos no tienen capacidad de dar salida al producto fresco (que es perecedero) se transforma en zumo. La financiación para la transformación se hace con sponsor: la misma empresa transformadora que dona o el propio FESBAL movilizando presupuesto. También cabe la posibilidad de transformar con pago en especie, de forma que parte del producto primario que se entrega a la industria sirve para pagar el coste de la transformación.

No hay programa de retiradas. Son mecanismos que se emplean como medidas de gestión de crisis y como tales son medidas extraordinarias que se dan bajo determinadas circunstancias. Además, no todas las organizaciones de productores los utilizan. Hay organizaciones que hacen análisis de futuro, prevén el mercado y dirigen la producción en consecuencia. Esto es más viable en hortalizas, que son productos anuales, donde es más fácil anticiparse y diversificar: calabacín, lechuga, brócoli, pimiento. En el caso de los frutales, al ser cultivos permanentes, no es posible diversificar a corto plazo.

En ocasiones se dan situaciones de supercrisis. Ejemplos recientes de supercrisis son la *crisis del pepino y el voto ruso*.

La Crisis del pepino tuvo su origen en un problema sanitario y en una mentira por parte de una política que atribuyó una enfermedad causada por una bacteria de la cual se habían detectado algunos casos al pepino español. Como consecuencia de esta crisis se hizo un reglamento específico y se dieron ayudas compensatorias a productores de productos concretos que se vieron afectados, los productos de ensaladas. La salida más habitual fue cosecha en verde y enterrar. En este caso, los productos retirados apenas se enviaron a ayuda alimentaria, si bien podrían haberlos hecho pues se trataba de productos sanos y aptos para su consumo.

Como consecuencia del Veto ruso del año 2014 se produjo un cierre de fronteras de Rusia a las frutas y verduras europeas. Esto afecta a todos los países de Europa produciéndose una sobreoferta para consumo interno. Como adaptación a esta situación se permiten retiradas especiales que se hacen por cupos y por países. España tiene sus cupos y sus productos. La fruta que se libera en este ámbito no forma parte del cinco por ciento máximo de retirada, sino que es una ampliación como respuesta a una circunstancia especial (super-crisis). Actualmente, como consecuencia del voto ruso haya una ampliación de los productos de retirada hasta el año 2018. En España se permite la retirada de 100000 toneladas de melocotón, nectarina y paraguaya. Esta medida se hace para dar un margen a los productores para que puedan adaptarse a la nueva situación y encontrar nuevos mercados. El destino de esta retirada es el mismo.

El voto ruso hace que se permitan más retiradas y con condiciones especiales: en este caso también tienen acceso productores individuales y no solo las organizaciones de productores. La decisión de acogerse a la retirada es individual como respuesta a una situación de crisis coyuntural. Las retiradas extraordinarias para paliar el voto ruso acabarán en 2018 porque se considera que en ese plazo las organizaciones de productores han tenido tiempo para adaptarse y diversificar.

5. Consideraciones finales

Los excedentes alimentarios, entendidos como alimentos que se descartan para la venta por no reunir todos los requerimientos de la demanda, se generan a lo largo de toda la cadena alimentaria y representan un porcentaje importante de los productos finales en la producción en la industria y en la distribución de alimentos.

Estos excedentes son susceptibles de un uso racional e incentivar su reutilización o reciclado debe ser un objetivo del conjunto de la sociedad. El destino de los excedentes alimentarios para la distribución gratuita a las personas más desfavorecidas es la mejor alternativa para evitar el despilfarro. En esta labor intervienen distintos agentes y se buscan sinergias de beneficio mutuo entre los actores.

La donación por parte de las empresas involucradas a los organismos dedicados a la gestión de la ayuda alimentaria precisa de un marco legal: marco legal que incluye una parte común a la legislación relativa a todas las empresas alimentarias y una parte específica relativa a la labor social. La estrategia Más alimento, menos desperdicio está trabajando para divulgar y dar a conocer esta normativa.

Los Bancos de Alimentos desempeñan una función social en dos direcciones que involucran a los extremos de inicio y final de la cadena alimentaria. Ayudan a las personas más desfavorecidas contribuyendo a su economía doméstica al facilitarles el acceso gratuito a alimentos. Ayudan a la industria y a la distribución al ser receptores de los productos que se descartan para la venta. Y ayudan al sector primario posibilitando el que se dé salida a los excedentes de productos agrarios en momentos de crisis de mercado, mejorando la economía de los productores de alimentos.

6. Bibliografía

- ALBAL, 2012. *Estudio Save Food, por la conservación de los alimentos.*
- Bagherzadeh, M., Inamura, M., & Jeong, H. (2014). *Food waste along the food chain.* OECD Food, Agriculture And Fisheries Paper N°70 © OECD 2014
- Camacho, J. 2016. *Andalucía obligará a las empresas alimentarias a donar los excedentes.* El Periódico. 11/10/2016
- Cantón, E. 2015. *Lucha contra el despilfarro. La comida no se tira.* El Periódico, 23/05/2015 |
- FAO, 2011. *Global Food losses and Food Waste: extent, causes and prevention.* Study conducted for the International Congress SAVE FOOD!
- FEGA, 2015. *Ayudas a los Programas Operativos de las Organizaciones de Productores de frutas y hortalizas - Anualidad 2015.* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- FUSIONS, 2016. *Estimates of European food waste levels.* FUSIONS EU-Project. Reducing food waste through social innovation.
- García, E. C., & Pabstorf, M. N. (2015). *Transformaciones y desafíos de la política agraria común.* Boletín Económico de Información Comercial Española, 3060, 17-38.
- GENCAT, 2012. *Un consum responsable dels aliments- Propostes per a prevenir I evitar el malbaratament alimentari*
- Halloran, A., Clement, J., Kornum, N., Bucatariu, C., & Magid, J. (2014). *Addressing food waste reduction in Denmark.* Food Policy, 49, 294-301.
- HISPACOOP, 2012. *Estudio sobre el desperdicio de alimentos en los hogares.*
- 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

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*

MAGRAMA, 2015. *Barómetro del Clima de Confianza del Sector Agroalimentario.*

Midgley, J. L. (2014). *The logics of surplus food redistribution.* Journal of Environmental Planning and Management, 57(12), 1872-1892.

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