

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

Expediente nº: IPN/CNMC/042/21

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 17 de noviembre de 2021

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en relación con el Anteproyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 14 de octubre de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señales de un funcionamiento deficiente de los sistemas alimentarios. A lo largo de toda la cadena alimentaria se producen niveles significativos de pérdidas y desperdicio alimentario, desde la producción hasta el consumo¹. Las pérdidas y el desperdicio alimentario

¹ Solamente entre las fases de post cosecha y venta minorista se pierde hasta el 14 % de la cantidad de alimentos que se producen en todo el mundo, según señaló la FAO en 2019.

pueden tener su origen en causas diversas: utilización de insumos inadecuados en las actividades de producción; errores en la planificación y calendario de cosecha; empleo de prácticas de producción, recolección y manipulación inapropiadas; deficiencias en las condiciones de almacenamiento y control de la temperatura para la conservación de productos perecederos; inadecuadas condiciones y técnicas de comercialización en la etapa de venta minorista; malas prácticas de los proveedores de servicios alimentarios; comportamiento inapropiado de los consumidores durante la compra, preparación y consumo de los alimentos etc.

La preocupación por el desperdicio de alimentos ha sido una cuestión que presenta cada vez mayor impacto global, redundando negativamente en problemas tan graves como el hambre, el deterioro medioambiental o el subdesarrollo económico.

En la UE, la primera aproximación a la materia fue mediante el “Estudio preparatorio de los residuos alimentarios en la UE-27”, elaborado por la Comisión en 2010. Este documento sirvió de base para la posterior [Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos](#). Mediante esta Resolución se instaba a las instituciones, Estados y operadores de la cadena de suministro a abordar el problema del desperdicio, al plantear cuestiones éticas, económicas, sociales y nutricionales, y también consecuencias sanitarias y ambientales, de modo que se mejorara la eficiencia y se incorporase a las políticas públicas europeas, tomándose medidas para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2025 y, al mismo tiempo, prevenir la generación de biorresiduos.

En 2017, el Parlamento Europeo aprobó por unanimidad una [Resolución denominada “Iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio alimentario y garantizar la seguridad alimentaria”](#), que insiste tanto en el problema como en las soluciones, recordando la necesidad de tomar medidas urgentes, efectivas y coordinadas para reducirlo y fijar objetivos concretos.

Entre otros, los **principales elementos** que definen dicho documento son: la necesidad de realizar actividades de sensibilización y campañas de comunicación; la fijación de un objetivo de reducción del desperdicio de alimentos en la Unión del 30 % para 2025 y del 50 % hasta 2030; la insistencia en el potencial de optimización de la utilización de alimentos perdidos o descartados y de subproductos en la producción de piensos, el reciclado de nutrientes y la producción de enmiendas de suelo; el replanteamiento de los indicadores “fecha de caducidad” y “consumir preferentemente antes de”; incentivar proyectos de innovación social, como la recogida y donación de alimentos excedentarios a las asociaciones de ayuda alimentaria y el fomento de las cadenas cortas de comercialización.

Es igualmente importante destacar que recomienda incluir en las licitaciones de restauración la obligación de contar con planes de reducción y gestión de los desperdicios alimentarios y que los operadores asuman su parte de responsabilidad y apliquen la declaración conjunta sobre el desperdicio de alimentos *Every Crumb Counts* (“cada migaja cuenta”) y el acuerdo del sector minorista sobre el desperdicio.

Por su parte, la revisión de 2018 de la [Directiva Marco de Residuos](#) establece la obligación a los Estados de adoptar medidas para prevenir la generación de residuos, y en concreto, reducir los residuos alimentarios (a los que el desperdicio de alimentos contribuye en gran medida), para lo que deberán establecer sistemas de medición para conocer los residuos alimentarios generados y su evolución, basados en una metodología común².

En efecto, las medidas de la UE se alinean con objetivos establecidos a nivel global por parte de **instituciones multilaterales**. En este sentido, destaca el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de la Agenda 2030, el cual dispone en su meta 3 que para 2030 hay que “*reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro*”. Este objetivo aparece muy vinculado a otros como el ODS 2 “Hambre cero”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” o el ODS 13 “Acciones para el clima” y conforma un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

En España, la primera norma dictada respecto a la cuestión del desperdicio alimentario se remonta al s. XVI: se trata de la Pragmática de 15 de mayo de 1584 (recogida como Ley I, Título XX; Libro VII de la Novísima Recopilación), que mandaba que *‘quando hubiere mucho pan en el pósito, y fuere menester renovar por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar á personas abonadas, con fianzas que cambien lo sean, de que lo volverán al pósito á la cosecha siguiente’*.

Ya en tiempos más recientes, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación puso en marcha en 2013 la estrategia “Más alimento, menos desperdicio” destinada a fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas, y a desarrollar de forma coordinada actuaciones que han contribuido a impulsar un cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión que han permitido limitar el desperdicio y reducir las presiones ambientales.

Sus principales líneas de actuación han sido la colaboración entre los diferentes actores interesados, el aumento de la concienciación social, el impulso de

² [Directiva \(UE\) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos](#)

buenas prácticas de prevención y reducción y la optimización del excedente³. Pueden destacarse el esfuerzo por lograr informar y concienciar (para lograr compromisos firmes contra el desperdicio de alimentos en todos los eslabones) o ciertas modificaciones normativas, como la desaparición de la indicación de la fecha límite de venta del yogur. Asimismo, el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria ha incorporado el compromiso de prestar especial atención a reducir el volumen de desperdicios alimentarios en las distintas fases de la cadena.

El preámbulo del APL considera que todas estas medidas han supuesto “*un avance en el desarrollo de actuaciones que han contribuido al impulso de cambio de actitudes, sistemas de trabajo y de gestión*”. La vigencia de esta estrategia culminó en el año 2020, motivo por el que se pretende continuar con las iniciativas y actuaciones de la misma a un nivel superior, presentando la Ley que es objeto de análisis en este informe.

2. CONTENIDO

El APL consta de una parte expositiva, 15 artículos divididos en cinco capítulos, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales. Junto a esto, la propuesta fue remitida acompañada de su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

El Capítulo I se refiere a las disposiciones generales, definiendo cuestiones como el objeto y fines de la ley, ámbito de aplicación, definiciones, principios rectores y jerarquía de prioridades de los agentes de la cadena alimentaria.

El Capítulo II establece las obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria, y se divide en tres preceptos: obligaciones generales y buenas prácticas para todos los agentes de la cadena alimentaria, obligaciones específicas para las empresas y las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación de alimentos aptos para el consumo humano y obligaciones específicas para las Administraciones públicas.

El Capítulo III, que contiene un único artículo, determina la racionalización de las fechas de consumo preferente.

³ En el marco de esta estrategia se puso en funcionamiento en 2014 el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles y más tarde, el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario fuera de los hogares que, al ser sistemas de medición estable, evolutiva y con visión a largo plazo proporcionan información detallada tanto de los alimentos que se tiran tal cual se compraron, como de los restos de recetas preparadas en el hogar que acaban en la basura y de los alimentos y bebidas fuera de los hogares.

Por su parte, el Capítulo IV concreta los instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Sus artículos se refieren al fomento de la autorregulación, la planificación de la política de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, el Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario y el informe anual que deberá elaborar el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Finalmente, el Capítulo V establece el régimen sancionador, y sus artículos determinan las infracciones y las sanciones.

Respecto a su ámbito subjetivo, debe reseñarse que el APL es de aplicación a las actividades que realizan los agentes⁴ ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como, hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución para la donación de alimentos y de la Administración pública. No contiene en cambio obligaciones para los consumidores.

Por lo que se refiere a sus obligaciones, si bien existen obligaciones comunes y otras específicas para cada tipo de agente, se rigen por una serie de principios comunes, entre los que están los de búsqueda de eficiencia en la gestión de los recursos, prevención, jerarquía de prioridades⁵ y fomento de las donaciones a consumo humano.

Otras novedades relevantes se refieren al establecimiento de una jerarquía de prioridades específica, centrándose en la prevención del desperdicio alimentario; la fijación de criterios comunes para la comercialización de alimentos con fechas próximas a las fechas de consumo preferente; un sistema de aplicación y control que permite el análisis de la situación de las pérdidas y desperdicio alimentario y la fijación de directrices sobre la distribución para ayudar a donantes, a bancos de alimentos y otras organizaciones benéficas a cumplir la legislación pertinente

⁴ Por agentes de la cadena alimentaria el APL entiende: “operadores pertenecientes al sector primario, incluyendo cooperativas y demás entidades asociativas, entidades o empresas de elaboración, fabricación o distribución de alimentos, comercios al por menor, empresas del sector de la hostelería o la restauración y otros proveedores de servicios alimentarios, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución para la donación de alimentos, y las Administraciones públicas”.

⁵ Conforme al art. 5: “Los agentes de la cadena alimentaria deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades: a) Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario; b) Utilización para la alimentación humana incluida la donación y otros tipos de redistribución para consumo humano; c) Transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; d) Uso de los alimentos como subproductos destinándolos a la alimentación animal y fabricación de piensos; e) Uso como subproducto en otra industria; f) Valorización material mediante la obtención de compost de calidad y digerido para su uso en agricultura; g) Valorización energética mediante la obtención de biogás u otros tipos de valorización energética mediante la obtención de combustibles.

de la UE (seguridad alimentaria, higiene alimentaria, trazabilidad, etiquetado, etc.).

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

La prevención del desperdicio alimentario, además de un imperativo moral que deben compartir Administraciones Públicas y entidades privadas, así como la sociedad en su conjunto, es un imperativo económico, ya que los alimentos presentan diferentes aprovechamientos, son susceptibles de transformación o de conversión en otros subproductos (alimentación animal, valorización energética), de tal manera que la pérdida de los mismos supone una profunda ineficiencia en términos de generación y distribución de alimentos.

Dicha ineficiencia no solo conlleva pérdidas económicas cuantiosas, lo cual ya sería, por sí mismo, motivo suficiente para tratar de atajarla, sino que acarrea externalidades negativas, en forma de empeoramiento de la calidad de vida de muchos seres humanos y de daños sustanciosos al medio ambiente como consecuencia del uso de recursos para la generación de alimentos que acaban siendo desperdiciados, poniendo en riesgo el reto de lograr un crecimiento económico verdaderamente sostenible⁶.

El APL objeto de informe se **valora positivamente en términos generales**, por cuanto que presenta beneficios para todos los eslabones de la cadena alimentaria (búsqueda de una gestión más eficiente de los recursos destinados a producir alimentos y valorización de aquellos), pero también presenta indudables ventajas desde la óptica medioambiental (disminución en la generación de residuos, mejor gestión de los recursos hídricos) y social (fomento de las donaciones para consumo humano).

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que la normativa de la Unión Europea y nacional aplicables⁷, desde el punto de vista de promoción de la competencia y buena regulación, exigen que las Administraciones Públicas adopten marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores.

⁶ La seguridad alimentaria, tal como es definida por la FAO, es, por su propia naturaleza, un bien público global. Quiere esto decir que su provisión adecuada no podrá ser alcanzada sin una coordinación del mayor número de operadores y naciones que sea posible. En consecuencia, las iniciativas más destacadas para atajar el problema han tenido la naturaleza multilateral que el problema exige.

⁷ En especial los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE de servicios, el art. 4 Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el art. 5 Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En este sentido, se han detectado ciertos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora y que desarrollamos en el siguiente apartado.

3.2 Observaciones particulares

III.2.1 Economía de proximidad (artículo 6.5)

El artículo 6.5 del APL establece que la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios, junto con las Administraciones Públicas, deberán *“incorporar criterios de compra sostenible y de calidad (alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos) para reducir la huella ambiental y **promocionar la economía de proximidad**”*.

Cabe recordar que la CNMC, en lo que atañe a la contratación pública, ha indicado recientemente que *“Todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente”*⁸.

Se recuerda en cualquier caso que la jurisprudencia del TJUE en este punto ha indicado que el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público ciertos criterios de arraigo territorial en la medida en que los mismos se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional⁹.

III.2.2 Pacto que regule la donación a organizaciones sociales (artículo 6.6)

Este pacto viene definido en el art 6.6 in fine del APL, según el cual el contenido mínimo del pacto o convenio que regule la donación a organizaciones deberá contemplar al menos el siguiente contenido:

“1.º Las condiciones de la recogida, transporte y almacenamiento de los productos.

2.º Los compromisos de los agentes de la cadena.

3.º La selección de los alimentos a donar la hará el agente.

4.º La posibilidad de que la organización receptora rechace la donación”

⁸ Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (G-2021-01). Recomendación 4.5.

⁹ [Sentencia de Tribuna de Justicia de la UE \(sala tercera\) de 22 de octubre de 2005](#) (asunto C-234/03).

Desde la óptica de la maximización de la eficiencia de los recursos alimentarios susceptibles de ser donados y dado que se incorpora la posibilidad de que la organización receptora rechace la donación (artículo 6.6.4º), parece razonable recomendar que se establezca la obligatoriedad de las entidades donantes (industrias alimentarias, establecimientos de comercio al por menor de más de 400m², hostelería y restauración) de establecer un mínimo de contactos con diferentes asociaciones potencialmente interesadas en la donación.

Por otro lado, dado que las Administraciones Públicas no están sujetas a la obligación aquí recogida (instrumentación mediante pacto o convenio), se recuerda que para aquella sería preferente la utilización de procedimientos de concurrencia competitiva para que los diferentes operadores interesados en gestionar los recursos alimentarios sobrantes del sector público pudieran competir por ellos.

III.2.3 Superficie de los establecimientos comerciales afectos a las obligaciones

Varios artículos del APL establecen obligaciones adicionales para establecimientos de comercio de un determinado tamaño. Así, el artículo 6.4.b determina que estos establecimientos deberán *“fomentar líneas de venta con productos «feos», «imperfectos» o «poco estéticos», promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles, fomentar la venta de alimentos a granel e incorporar y mejorar la información sobre el aprovechamiento de los alimentos”*, mientras que el artículo 6.6 les obliga a *“disponer de los medios para asegurar que los alimentos no vendidos y que siguen siendo aptos para el consumo humano se donen a través de un pacto o convenio que regule la donación a organizaciones”*.

El tamaño que se fija a la hora de determinar si los establecimientos de comercio deben o no estar sujetos a estas obligaciones es *“una superficie superior a la que fijen las comunidades autónomas, que en todo caso será de al menos 400 m²”* (art. 6.6). Si bien es cierto que, como se señala en la MAIN, se establece un suelo a nivel nacional en la consideración de *“al menos 400 m²”*, no es menos cierto que la posibilidad de que las comunidades autónomas fijen tamaños diferentes abre la puerta a que establecimientos de un mismo tamaño estén sujetos a obligaciones dispares en puntos diferentes del territorio nacional.

Sin cuestionar las competencias de las comunidades autónomas en este punto ni las posibles justificaciones que respaldaran dichas decisiones, parece razonable señalar que la fijación de umbrales diferentes por cada una de ellas no coadyuvaría a conseguir una mayor eficiencia de gestión por parte de los operadores económicos, en especial de aquellos con mayor implantación a nivel nacional, que son además los que más volumen de alimentos tendrían en situación de ser valorizados para una segunda vida.

En cualquier caso, se recuerda que el establecimiento de dichos umbrales debe tener en cuenta su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación¹⁰. Además, se invita a que las diferentes Administraciones implicadas aprovechen los mecanismos de coordinación existentes para plantear la mayor aproximación posible entre las mismas en este punto.

III.2.4 Obligaciones para las Administraciones Públicas en materia de contratación pública

El artículo 8 de la propuesta está dedicado a las obligaciones de las Administraciones Públicas. Sin embargo, dentro del variado elenco de medidas recogidas no se contempla ninguna relativa a establecer condicionantes desde la óptica de las licitaciones públicas en las que pudieran estar incluidos los servicios de gestión alimentaria.

Esto contrasta con lo establecido en la "[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". Concretamente en su apartado 133, se *"insta a todas las instituciones y organismos de la Unión a que incluyan en las licitaciones relacionadas con la restauración la obligación de contar con planes de reducción y gestión de los desperdicios alimentarios; pide a los gestores que otorguen prioridad a las medidas orientadas a reducir el desperdicio de alimentos en el Parlamento Europeo y anima a otras instituciones europeas a seguir el ejemplo; anima a los Estados miembros y a las autoridades locales y regionales a reducir el desperdicio de alimentos en los establecimientos públicos"*.

Dado el impacto que presenta el sector público para una buena utilización de los alimentos, la inclusión de estas obligaciones como criterio de solvencia, adjudicación o como condición especial de ejecución en los contratos públicos parece una opción razonable¹¹. Se considera que, de no tener ya los operadores asumidos previamente estas orientaciones de gestión, los potenciales cambios de comportamiento en las empresas licitadoras que se produzcan no irían en contra, sino más bien al contrario, de la idea de maximizar los recursos internos con las que aquellas cuentan. Se sugiere por tanto que esta obligación sea recogida dentro de las establecidas en el artículo 8 del APL.

III.2.5 Utilización de productos que sobrepasen la fecha de consumo preferente

Esta cuestión viene regulada en el artículo 9.3 de la propuesta, según el cual *"los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas y las entidades de iniciativa*

¹⁰ Cabe mencionar el artículo 5 de la LGUM, sobre el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, que impone que las restricciones que se establezcan para el ejercicio de una actividad económica deberán estar justificadas en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

¹¹ Cabe mencionar por ejemplo a las escuelas, los hospitales o los cuarteles militares.

social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación de alimentos aptos para el consumo humano podrán emplear productos agrarios y alimentarios¹² que hayan sobrepasado la fecha de consumo preferente”.

En relación con esto, el artículo 6.2.j) establece como obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria el *“asegurarse de que los productos con la fecha de consumo preferente vencida se presenten separados y claramente diferenciados del resto de productos en el punto de venta final a disposición del consumidor, con bajada de precios o para donación”.*

Por su parte, la disposición final primera modifica el artículo 6.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, el cual queda redactado como sigue:

“6.2 Cuando se trate de simples irregularidades en la observancia de las reglamentaciones relativas al mercado, sin trascendencia directa para los consumidores o usuarios. En todo caso, no se considera infracción la comercialización de productos agrarios o alimentarios con la fecha de consumo preferente vencida siempre que se presenten separados y claramente diferenciados del resto de productos en el punto de venta final a disposición del consumidor, con bajada de precios o para donación”.

Teniendo estas disposiciones en consideración, y sin cuestionar la posibilidad incluida en el artículo 9.3 de que se empleen por los diferentes agentes de la cadena alimentaria productos agrarios y alimentarios que hayan sobrepasado la fecha de consumo preferente, parecería razonable que esta utilización fuera acompañada de ciertas exigencias ya contempladas en los preceptos del APL mencionados al regular esta utilización: posicionamiento diferenciado del producto e información clara al consumidor.

4. CONCLUSIONES

El APL objeto de informe debe **valorarse positivamente en términos generales**, por cuanto que presenta beneficios para todos los eslabones de la cadena alimentaria (búsqueda de una gestión más eficiente de los recursos destinados a producir alimentos y valorización de aquellos), pero también presenta indudables ventajas desde la óptica medioambiental (disminución en la

¹² La definición de estos productos se remite en el APL al art. 2 del [Reglamento UE 178/2002](#), que entiende "alimento" (o "producto alimenticio") como cualquier sustancia o producto (incluidas las bebidas) destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no.

generación de residuos, mejor gestión de los recursos hídricos) y social (fomento de las donaciones para consumo humano).

Existen, no obstante, determinados aspectos susceptibles de mejora:

- **Pacto que regule la donación a organizaciones sociales.** Parece razonable que se establezca la obligatoriedad de establecer un mínimo de asociaciones a las que consultar por parte del agente. Para las Administraciones Públicas, se recuerda que sería preferente la utilización de procedimientos de concurrencia competitiva.
- **Superficie de los establecimientos comerciales afectos a las obligaciones.** Se recuerda que el establecimiento de dichos umbrales debe tener en cuenta su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación. Además, se invita a que las diferentes Administraciones implicadas aprovechen los mecanismos de coordinación existentes para plantear la mayor aproximación posible entre las mismas en este punto.
- **Obligaciones para las AAPP en materia de contratación pública.** Dentro de las medidas recogidas en el APL como obligatorias para las AAPP no se contemplan las relativas a licitaciones públicas. Podría ser razonable la inclusión de exigencias de planes de reducción y gestión de los desperdicios alimentarios ya como criterios de solvencia, adjudicación o como condición especial de ejecución.
- **Utilización de productos que sobrepasen la fecha de consumo preferente.** Se contempla la posibilidad de que diferentes agentes de la cadena alimentaria puedan emplear productos agrarios y alimentarios que hayan sobrepasado la fecha de consumo preferente. Sin cuestionar esta posibilidad, se aconseja incluir requisitos relativos al posicionamiento diferenciado del producto e información clara al consumidor.

Adicionalmente, en relación con la denominada economía de proximidad, se recuerda que, de contemplarse en los pliegos criterios de arraigo territorial, estos no se pueden aplicar de manera discriminatoria, deben estar justificados por razones imperiosas de interés general, ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.

El presente documento está firmado electrónicamente por D. Miguel Bordiu García-Ovies, Secretario del Consejo, con el Visto Bueno de la Presidenta, D^a. Cani Fernández Vicién