

ISABEL HERNÁNDEZ SAN JUAN

Profesora de Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Público del Estado Universidad Carlos III de Madrid.

ibermand@der-pu.uc3m.es

**LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE Y LA
REDUCCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTARIO COMO
UNA DE SUS METAS**

**PRODUCTION AND SUSTAINABLE CONSUMPTION AND
REDUCTION FOOD WASTE AS ONE OF ITS GOALS**

RESUMEN

En el presente estudio se intenta describir la complejidad de la acción de los poderes públicos ante el desarrollo sostenible y más concretamente, la relacionada con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Afrontar la variedad de iniciativas políticas, legislativas y rediseñar las políticas públicas clave para ello, combinando esto con una asignación presupuestaria adecuada en todos los niveles territoriales, exige contemplar de manera armónica la interconexión entre desarrollo económico, protección ambiental, mercados agrícolas, industria agroalimentaria, o la presión sobre los recursos naturales agua, energía y suelo, como esenciales para los cultivos agrícolas. La producción y el consumo sostenible como título del ODS número 12 comporta múltiples modos de actuar o metas a conseguir. Una de esas metas es la gestión adecuada del desperdicio alimentario. Para 2030, se pretende reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per capita en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución, incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas.

ABSTRACT

The present study attempts to describe the complexity of the action of the public powers towards sustainable development and, more specifically, that related to the 2030 Agenda of the Sustainable Development Goals (SDG) of the United Nations. Facing the variety of political and legislative initiatives and redesigning the key public policies for this, combining this with an adequate budgetary allocation at all territorial levels, requires harmoniously contemplating the interconnection between economic development, environmental protection, agricultural markets, agri-food industry, or the pressure on natural re-

sources such as water, energy and soil, as essential for agricultural crops. Sustainable production and consumption as the title of SDG number 12 involves multiple ways of acting or goals to be achieved. One of those goals is the proper management of food waste. By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Economía Circular; Producción y Consumo Sostenible; Desperdicio Alimentario, derecho administrativo: la acción administrativa en el sector de la agricultura, pero también de la alimentación.

Keywords: Sustainable Development Objectives (SDO), Circular Economy; Sustainable Production and Consumption, Food Waste; administrative law. Administrative action in the agriculture and food sector.

SUMARIO: 1. La economía circular y la innovación social en el planteamiento de la cuestión – 2. Algunas dudas en la concepción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles – 3. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (ODS12): la producción y el consumo sostenibles – 4. Distintos enfoques de los alimentos: productos resultantes de la utilización de recursos escasos: agua, suelo y energía. Los alimentos como residuos, excedentes, desechos, despilfarro – 5. Diversidad normativa autonómica sobre los excedentes de la alimentación. Los casos de Andalucía, Cataluña y Murcia – 6. El tratamiento de los excedentes alimentarios en el ámbito local – 7. Consideraciones conclusivas – 8. Bibliografía

1. La economía circular y la innovación social en el planteamiento de la cuestión

Debe reflexionarse sin demora sobre algunas cuestiones trascendentales para la sociedad actual como la superproducción alimentaria. Se produce casi el doble de la comida necesaria para alimentar a la población mundial y, sin embargo, casi 800 millones de personas pasan hambre. Los factores son variados: desde el impacto de fenómenos climáticos al conflicto, pasando por las pérdidas poscosecha o un sistema comercial que deja a algunos fuera. ¿Qué podemos hacer al respecto? ¿Cómo distribuimos los alimentos? ¿Cuáles son y cómo se producen los alimentos básicos en el mundo? ¿Quién controla y le pone precio a la comida?

Es necesario afrontar la complejidad de las implicaciones del sistema agroalimentario en sus múltiples facetas. Empresa de gran envergadura ésta, que es imposible abordar en este estudio, pero se quiere poner de manifiesto algunas dificultades más concretas en orden a la producción y consumo sostenibles y en la reducción del desperdicio de alimentos por ser uno de los

objetivos a cumplir en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Instituciones como la Comisión Europea se refieren a la tensión actual que presiona a los bienes públicos mundiales como la energía y los recursos hídricos que una agricultura y unos sistemas alimentarios sostenibles exigen para responder a las necesidades de una población mundial cada vez mayor, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y combatiendo también el cambio climático. El acceso a unos recursos naturales limitados está en peligro, dado su agotamiento y su gestión no sostenible, por lo que es preciso promover la transición hacia una economía más circular, basada en el uso eficiente de los recursos¹.

En el mundo actual el sistema económico se basa en el crecimiento constante de la producción y el consumo. Este sistema ha traído desarrollo y bienestar a muchas sociedades (principalmente en el mundo occidental). Sin embargo, este modelo resulta insostenible puesto que el ritmo de consumo supera la capacidad de la Tierra. En efecto, se ha estimado que para continuar con el ritmo de crecimiento actual (que, lejos de continuar en realidad está aumentando), el hombre necesitaría 2 planetas para satisfacer sus necesidades en el año 2030. Además del consumo insostenible de recursos naturales y de energía se añade el aumento de los residuos que producimos, llegando a los 6 millones de toneladas al día en el año 2025 y a los 11 millones de toneladas al día en el 2100. Todo ello será especialmente grave en las ciudades, donde se concentra la actividad económica del ser humano².

La economía circular se presenta como contrapunto a la economía lineal, que es la basada en el uso de recursos no renovables que son limitados y provocan contaminación. La circular es un modelo que apuesta por la reutilización de recursos, por la reducción al mínimo del consumo y por el reciclado de todos los materiales³.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones: *Propuesta para nuevo consenso europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro* {SWD(2016) 387 final} {SWD(2016) 388 final} {SWD(2016) 389 final}. Estrasburgo, 22.11.2016 COM (2016) 740 final. Pág. 6.

² PAREJO NAVAJAS, T., “La ciudad compartida: ideas sobre la necesidad del desarrollo de políticas públicas para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades en los países en vías de desarrollo (o en las más vulnerables), sobre la base del concepto de los bienes comunes (urbanos) y de la idea de economía colaborativa que subyace en la naturaleza de su gestión”. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, Número monográfico sobre gobernanza urbana. ISSN-e 2387-1768, N.º. 4, 2016, págs. 145-153.

³ Garbiñe Henry, directora de Innovación Social de la Universidad de Deusto, menciona en artículo de prensa el desplazamiento o la transformación incipiente que va de la propiedad al uso. La economía colaborativa, la economía circular y la noción del bien común han irrumpido en el debate como nuevos modos asociados a la innovación social, pero aún son

La Unión Europea, además, se ha comprometido en materia de desperdicio alimentario por su implicación clave en la economía circular con intención de identificar y adoptar las acciones necesarias para alcanzar el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante de aquí a 2030. En una simple lectura del objetivo número 2 de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, se desprende que la prioridad es finalizar con el hambre dejando para después la promoción de la agricultura sostenible y la mejora de la nutrición, así como el logro de la seguridad alimentaria⁴. En cualquier caso, alcanzar dicho objetivo⁵ está supeditado al logro de los otros y asimismo, fuertemente condicionado por los efectos del cambio climático en la producción de alimentos. Su análisis supera las posibilidades de esta breve reflexión.

Las medidas europeas sobre economía circular potenciadoras de la mitigación de los efectos del cambio climático,⁶ hacen referencia a la alimentación en lo que toca al desperdicio alimentario. En relación a la agricultura, las medidas están relacionadas con la facilitación de la reutilización del agua. Todos ellos son problemas interdependientes que ponen sobre la mesa constantemente su interconexión. La solución debe ser local, se ha dicho que debe partir de los alcaldes, de las ciudades. El pragmatismo de los regidores municipales les lleva a combatir problemas, “haciendo”, “ejecutando”, “realizando”⁷. La clarificación del término “glocal” del profesor PAREJO ALFONSO resulta inspiradora al situar el concepto de ciudad desde esa perspectiva así denominada, como un lugar privilegiado para contrarrestar eficazmente los aspectos negativos de la mundialización (la desterritorialización) de la economía⁸.

Si bien estos planes europeos son motivadores, muy seguramente como afirma NOGUEIRA LÓPEZ, la implementación del Plan de Acción de Eco-

muchos los retos en términos de regulación. El bien común como alternativa tanto al capitalismo de mercado como a la economía planificada pone su centro en servir a los intereses generales, al bien público; desplazando al afán de lucro y la competencia.

⁴ Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

⁵ Accesible en la web de Naciones Unidas la descripción del objetivo, así como la situación actual y las metas a alcanzar. Consulta realizada el 23 de mayo de 2018 <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>>

⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular. Bruselas, 26.1.2017. COM(2017) 33 final.

⁷ BARBER, BENJAMIN, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. (Yale University Press, 2013). *Si los alcaldes gobernaran el mundo*.

⁸ PAREJO ALFONSO, L., “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista digital de Derecho administrativo* n° 7, segundo semestre/2012, pp. 63-88. Pág. 82.

nomía Circular, aún en fase de arranque, puede guardar una equivalencia con las épocas doradas de la acción europea en medio ambiente en cuanto a la ambición de objetivos y cambios implicados. Pero incluso las referencias a la Estrategia de Economía Circular, probablemente uno de los proyectos con una potencialidad más radical en términos de sostenibilidad, se anudan primordialmente a sus efectos en la creación de empleo y en el terreno jurídico son menos innovadores de lo que aparentarían, al margen de su valor como slogan⁹.

En el tipo de innovación social denominado como de post-mercado/(post-Estado), se critica tanto a las economías capitalistas de mercado por su efecto negativo sobre la igualdad y la cohesión social como a las economías reguladas y planificadas por las ineficiencias burocráticas del Estado y su carácter instrumental al servicio de intereses oligopolísticos. El modelo en el que se mira la denominada Innovación Social post-mercado es el emprendedor integral, altamente vinculado a la lógica del “Triple Balance”, esto es el conjunto de valores, retos y procesos necesarios para crear valor económico, social y ecológico a la vez. El impacto de cualquier actividad empresarial es triple. El retorno económico buscado está estrechamente relacionado con el bienestar de las personas y la salud del planeta¹⁰.

2. Algunas dudas en la concepción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

De hecho, no han sido pocas las duras críticas a estos objetivos que se han llegado a denominar como: “mantra” por ser universales, es decir, no deberían referirse solo a la población pobre de los países pobres, sino a todos los

⁹ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Año 2017, número 38 (septiembre-diciembre).

¹⁰ RAMOS, J., “La innovación social en la Unión Europea”. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, N°. 15 (diciembre 2017), 2017, págs. 75-84. Págs. 80 y 81. Aunque la innovación social se plantea como una alternativa a los modelos de protección social y productivismo social imperantes desde los años 50s a nuestros días, no está del todo claro qué es la innovación social, cuáles son sus principales potencialidades y cuales sus limitaciones más aparentes. Tampoco está claro si hay una única definición de innovación social, o varias en función de cómo esta se posiciona respecto a elementos clave de la relación Estado-Mercado. En este estudio, RAMOS aporta luz a este debate ofreciendo una definición más integral de innovación social basada en el concepto de eficiencracia. Busca una transformación social desde fórmulas alternativas de financiación, organización, producción, distribución y consumo basadas en la colaboración y el interés mutuo, pero no niega ni la necesidad de fórmulas eficientes y sostenibles para que los proyectos puedan ser sostenibles, ni la participación del Estado en el desarrollo y consolidación de los mismos para hacerlos más inclusivos y escalables.

habitantes del planeta; no deberían afectar únicamente a unas cuantas zonas reducidas, sino reflejar una visión holística de la prosperidad humana que dé cabida a las incontables inquietudes relacionadas con la sostenibilidad; “ambiciosos”, tanto en la escala como en las miras. Algunos de los avances sugeridos para 2030 son “pasmosos”: (...) en tan solo 16 años podemos haber hecho desaparecer la pobreza en todas sus formas y de todas partes; (...) la propuesta es una visión “utópica” más que un conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030. “No creíbles”: la declaración de los objetivos de desarrollo no exige un mapa detallado de cómo se van a cumplir, pero, desde luego, debería ser creíble que los objetivos puedan cumplirse. Y, sencillamente, no lo es. Si en algún lugar se dan unas condiciones que permitan borrar realmente del mapa la plaga de la violencia contra la mitad de la población mundial de aquí a 2030, sería maravilloso poder contemplarlo. “Utópicos e inútiles”: el utopismo desnudo de los objetivos propuestos abre el interrogante de cuál es su utilidad. Su afán por universalizar hace que su diseño sea poco eficaz para el propósito original de los ODM, que es servir de herramienta para encauzar el flujo de la ayuda al desarrollo. “Incompletos e “imposibles””: como manual de instrucciones general para poner límites a la acción de los gobiernos, son lamentablemente incompletos y exasperantemente imposibles de poner en práctica. (...) La lista de los propósitos presentados constituye una categoría de indicadores con el suficiente apoyo político como para merecer ser mencionados y sin bastante oposición como para acabar con el consenso entre los líderes mundiales. Se agruparán en un documento con cierta visibilidad, pero sin validez legal. Más allá de esto, es difícil predecir cuál será su utilidad¹¹.

Se ha remarcado por los especialistas las transformaciones del derecho internacional a causa de los ODS. Estos, parecen plantear la necesidad de nuevas fronteras para el Derecho internacional, pues su realización afecta a la propia concepción del ordenamiento, tanto por lo que se refiere a la teoría de las fuentes como a la teoría de los sujetos; ambas parecen inadaptadas al reto planteado. El desarrollo sostenible constituye una noción compleja y multidimen-

¹¹ KENNY, C. “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”. *Política exterior* Vol. 29, n° 163 enero-febrero 2015, págs. 80-91. Charles Kenny es Senior fellow en el Center for Global Development (cgdev.org) con sede en Washington DC. Traducción de Newsclips. Accesible en: < <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/> > Que repasa la breve historia de los Objetivos del Milenio (ODM), cuáles fueron sus logros y el nuevo acuerdo para la Agenda post-2015 y los ODS (Objetivos de desarrollo sostenible), con durísimas críticas sobre esta cuestión. Ver también en el mismo sentido crítico con la arquitectura institucional de los ODS: GÓMEZ GIL, C., Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* N° 140 2017/18, pp. 107-118.

sional, que plantea desafíos en el plano económico, social y ambiental y abre una nueva hoja de ruta para la comunidad internacional, que puede servir de acicate para un desarrollo progresivo de derecho internacional.

Las características del reto (general, integral, universal, nuevo, revolucionario e indivisible) hacen que la naturaleza del derecho al desarrollo, tal y como había sido concebida, deba entenderse en otros términos. Lo relevante del desarrollo sostenible ya no es el concebirlo como un derecho humano, sino entenderlo como el derecho a un proceso, como un concepto puente y concepto síntesis que puede servir para la realización del desarrollo sostenible. En esa línea se considera un marco metodológico. Estas aproximaciones, unas y otras nos alejan de los parámetros clásicos del ordenamiento internacional, como también lo hace el ser un derecho internacional por objetivos.

La dimensión finalista del derecho internacional no es nueva, existía ya en el derecho internacional del desarrollo y en el derecho internacional de los derechos humanos. Pero lo que sí es novedoso que esta visión finalista del derecho internacional, que aún mito y utopía como referentes de progreso del ordenamiento, tiene debilidades en cuanto a la exigibilidad. Tal vez esto se debe a que el valor de la solidaridad es uno de los que menos se ha desarrollado, tanto en cuanto al principio de cooperación internacional (al desarrollo), que es un parámetro muy general de comportamiento, como a las obligaciones concretas. Además, en el marco de los desarrollos actuales y de la gobernanza de la sociedad internacional estamos con los ODS en el inicio de un nuevo camino, en un punto de partida -que no de llegada- cuyos instrumentos de desarrollo deberán desarrollarse para que, más allá de la retórica y los nuevos propósitos dotar de contenido y de juridicidad a los objetivos. La arquitectura normativa e institucional del desarrollo sostenible está por hacer, como también la posición jurídica de los actores sujetos del orden internacional de la materia¹².

En el Derecho Administrativo, por su parte, no se puede desconocer el interés de la doctrina por conquistar un nuevo campo de investigación que se encuentra a medio camino entre el Derecho Administrativo y el Derecho Internacional Público. El Derecho Administrativo Global constituye un nuevo concepto clave, que no posee la madurez suficiente para ser considerado, todavía, ni una nueva disciplina ni una nueva rama del Derecho Administrativo. Si bien, en el campo de la alimentación produce la desestatalización del Derecho administrativo, pues, el carácter territorial del ámbito de actuación de las

¹² FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Aranzadi, 2017. Páginas 60 y 61.

administraciones públicas y del ámbito de validez de las normas y de los actos administrativos -que es uno de los principales elementos constitutivos del Derecho Administrativo- no se corresponde en absoluto con la dinámica global de un número creciente de sectores administrativos y, en particular, con la dinámica global de los sectores de riesgo -como los mercados financieros, la energía, la alimentación, la salud o el medio ambiente-. Este hándicap normativo e institucional, que los juristas parecen haber descubierto recientemente, a raíz de la crisis económica en la que todavía estamos inmersos, viene siendo destacado desde hace tiempo por los economistas¹³.

Hay un claro ejemplo en el Codex Alimentarius¹⁴, clasificado como administración híbrida privada-intergubernamental, por combinar a actores privados y gubernamentales. Esta fórmula adopta formas muy diversas y cada vez cobran mayor importancia. La Comisión del Codex Alimentarius, establece estándares de seguridad alimentaria a través de un proceso de decisión que incluye una amplia participación tanto de actores no gubernamentales como de representantes gubernamentales, y que produce estándares que adquieren un efecto cuasi-obligatorio a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fito-sanitarias (MSF) de la OMC¹⁵.

¹³ DARNACULLETA GARDELLA, M. MERCÈ, “El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?” *Revista de Administración Pública*, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), págs. 11-50. Págs. 20, 22 y 23.

¹⁴ Este organismo produce normas para los alimentos y también para el agua, considerada como recurso natural escaso y como ingrediente alimentario. Norma para las aguas minerales naturales de 2011 y la Norma general para las aguas potables embotelladas/envasadas (distintas de las aguas minerales naturales) de 2001. Información accesible en la web del Codex Alimentarius, fecha de consulta: 31 de mayo de 2018.

<<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/list-standards/es/> >

Normas internacionales de los alimentos del Codex Alimentarius. El Codex Alimentarius o Código internacional sobre estándares alimentarios tiene como propósito orientar y promover entre los Estados la elaboración de regulaciones sobre alimentos y su armonización, facilitando de este modo el comercio internacional, con la finalidad última de proteger la salud humana. El Codex Alimentarius no es sólo un compendio de normas alimentarias y textos relacionados y aprobados por la CAC (The Codex Alimentarius Commission), sino que es un organismo autónomo internacional dependiente de la FAO/OMS, cuyo objetivo es desarrollar estándares globales, directrices y códigos de prácticas para la producción de alimentos que protejan a los consumidores y aseguren prácticas equitativas en la venta de alimentos y faciliten su comercialización global.

¹⁵ BENEDICT KINGSBURY, NICO KRISCH Y RICHARD B. STEWART, El surgimiento del Derecho administrativo global. Pág. 7. Accesible en:

<<http://iilj.org/GAL/documents/ElsurgimientodelDerechoAdministrativoGlobal.pdf> > Fecha de consulta: 28 de mayo de 2018.

3. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (ODS12): la producción y el consumo sostenibles

El ODS12 aspira a cambiar el modelo actual de producción y consumo para conseguir una gestión eficiente de los recursos naturales, poniendo en marcha procesos para evitar la pérdida de alimentos, un uso ecológico de los productos químicos y la disminución de generación de desechos. Asimismo, pretende impulsar los estilos de vida sostenibles entre toda la población, conseguir que el sector privado actúe bajo criterios de sostenibilidad y favorecer el cambio de modelo a través de políticas públicas. Asimismo, pretende impulsar los estilos de vida sostenibles entre toda la población, conseguir que el sector privado actúe bajo criterios de sostenibilidad y favorecer el cambio de modelo a través de políticas públicas, que eliminen los subsidios a combustibles fósiles y fomenten la contratación pública sostenible, que genere crecimiento económico y proteja la cultura y los productos locales poniendo en marcha procesos para evitar la pérdida de alimentos, un uso ecológico de los productos químicos y la disminución de la generación de desechos¹⁶.

17 objetivos para diferentes problemáticas, pero entrelazados. Otro de los puntos fuertes de los ODS y que no puede dejar de ser tenido en cuenta para su comprensión es el carácter transversal de los objetivos y metas. Pese a tratarse de 17 puntos diferenciados, ninguno se puede llegar a entender por separado ni abordar sin tener en cuenta otros desafíos. La Agenda entera es un conjunto de metas interrelacionadas y fue concebida así desde el principio, son literalmente de “carácter universal”, integrado e indivisible”. Es un documento ambicioso y entretelado, como se simboliza en el objetivo 17, donde un símbolo parecido al que se usa para representar átomos explica el cómo: diferentes dimensiones, la social, la económica y la medioambiental son indivisibles. Este carácter de indisolubilidad procede de la concepción de los ODS y del trabajo previo a su presentación¹⁷.

Las modalidades de consumo y producción configuran la gestión del uso de recursos y sus impactos ambientales y sociales, lo cual afecta a la sostenibilidad. La producción sostenible utiliza menos recursos por el mismo valor de producción económica, y el consumo sostenible reduce la necesidad de la extracción excesiva de recursos. Sin embargo, durante la primera década de este siglo, la huella material que mide la cantidad de materia prima extraída para al-

¹⁶ RODRÍGUEZ VINDEL, V., “Los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas”. En el libro: FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A., (Directores), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Aranzadi, 2017. Páginas 63-86. Págs. 70 y 71.

¹⁷ Op. cit. RODRÍGUEZ VINDEL, V., “Los objetivos...” pág. 78.

canzar la demanda de consumo, aumenté en todo el mundo, así como lo hizo la cantidad de material utilizado en los procesos de producción. Alcanzar este objetivo requiere sólidos marcos nacionales para el consumo y la producción sostenibles que estén integrados en planes nacionales y de sector, además de prácticas de negocios y comportamiento del consumidor sostenibles. Por último, requiere la adhesión a las normas internacionales relacionadas a químicos y desechos peligrosos¹⁸.

En el nivel interno de España, las políticas del Ministerio orientan la labor de las empresas. La Estrategia “Más alimento, menos desperdicio” o el Programa Redsostal y la herramienta e-SIAB¹⁹, hacen que el sector agroalimentario español uno de los principales sectores de la economía nacional, a la que aporta más del 11% del PIB. Esto es especialmente importante ya que los avances que alcance en materia de desarrollo sostenible tendrán una significativa repercusión sobre el conjunto de la economía del país. Dado que el sector agroalimentario va desde la investigación para el desarrollo de la producción agraria hasta el consumidor final, e incluso llega hasta el aprovechamiento y valorización de los residuos alimentarios, nos encontramos ante un sector transversal de gran potencia en el que todos estamos implicados. Por ello, todas aquellas actuaciones a favor de la sostenibilidad del sector agroalimentario tendrán una importante incidencia en la sociedad.

El Programa para la Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria (PSIIA), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), persigue fomentar la eficiencia del sector agroalimentario a través del impulso de su sostenibilidad. Para ello se ha creado una plataforma de información, una herramienta de autoevaluación para las empresas, un decálogo con compromisos de sostenibilidad y un grupo de trabajo interministerial.

4. Distintos enfoques de los alimentos: productos resultantes de la utilización de recursos escasos: agua, suelo y energía. Los alimentos como residuos, excedentes, desechos, despilfarro

El tratamiento del agua como recurso natural escaso y sometido a gran presión por la actividad humana puede ser contemplado también a través del criterio de su seguridad, aunque no solamente. En el nivel internacional existen iniciativas mundiales en el seno de la FAO (Organización para la Agricultura y

¹⁸ Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

¹⁹ En palabras de Fernando Burgaz, (Director General de la Industria Alimentaria del Ministerio, cerrando el Grupo de Trabajo del Sector Agroalimentario ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el pasado 11 de abril de 2018.

la Alimentación de Naciones Unidas), como por ejemplo, la Iniciativa mundial sobre la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y la Plataforma técnica sobre la medición y la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimento²⁰. A su vez, junto a las tradicionales organizaciones internacionales formales, entre ellas la FAO, proliferan las organizaciones híbridas público-privadas o privadas que ejercen funciones públicas y las redes transnacionales de regulación, como dijimos más arriba en relación al Codex Alimentarius²¹.

El concepto de residuo tiene base absolutamente antropocéntrica que le hace depender de factores valorativos tan variables, según las épocas y lugares, como pueden ser los culturales, sociales, económicos, o sanitarios, etc.). Es decir, que lo que es o lo que tenga que ser considerado residuo en un momento determinado está en función de criterios muy heterogéneos y cambiantes). Un claro ejemplo de esta mutabilidad sucedió con las harinas de origen animal. Durante mucho tiempo los residuos de cadáveres de animales se utilizaron para fabricar harinas o piensos para la alimentación animal. Tras el episodio de las vacas locas esas harinas, por decisión del legislador, pasaron a tener la condición de residuo. Al enfrentarse al concepto de residuo hay que ser conscientes de esa realidad y rechazar la pretensión de elaborar un concepto universal y acabado de residuo. El citado factor antropológico conduce a la relatividad del concepto de residuo. Se podrán caracterizar legalmente determinados tipos de residuos (para que no puedan eludir el control de su gestión) pero nunca de manera exhaustiva y, por ello los intentos de catalogación de residuos acaban siempre por reconocer su carácter abierto y la necesidad de estudiar las circunstancias de cada caso concreto²².

Resulta necesario precisar que no es ni será posible erradicar el desperdicio de alimentos (no en vano, el propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 19 de enero de 2012, se refiere casi siempre al desperdicio innecesario o evitable. Dicho esto, afirmamos que sí es urgente disminuir a su mínima expresión dicho desperdicio. Algunas medidas adoptadas en el ámbito del Derecho alimentario pueden ser útiles y eficaces por ejemplo, a una urgente definición del concepto de desperdicio alimentario aplicable a toda la legislación comunitaria sobre esta materia, a la adopción de normativas con un nuevo enfoque sobre el tratamiento de residuos aplicables a todos los eslabones de la cadena alimenta-

²⁰ <<http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es/>> Fecha de consulta: 26 de mayo de 2018.

²¹ Op. cit. DARNACULETA i GARDELLA, M., ... pág. 17.

²² ALENZA GARCÍA, J. F., "El concepto jurídico de residuo y sus clases". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38 (Septiembre-Diciembre), páginas 327-353. 2017.

ria, al establecimiento de objetivos de prevención de los residuos alimenticios mediante medidas de obligatorio cumplimiento, al desarrollo del artículo 5 de la Directiva Marco sobre residuos, a la adaptación de las disposiciones que rigen la política agrícola común al nuevo objetivo prioritario de la disminución de la pérdida y desperdicio de alimentos, a una renovada reglamentación referente a la distribución de productos alimenticios entre las personas más desfavorecidas de la Unión, a una modificación de las normativas que regulan la contratación pública de servicios de restauración de colectividades según los criterios indicados en el punto 28 de la Resolución del PE de 19 de enero de 2012, a la revisión del Reglamento (UE) n° 1169/2011129 en lo referente a la indicación en el etiquetado de las fechas de consumo (seguida por una campaña de formación e información de los consumidores), a la regulación de la contratación comercial evitando determinadas prácticas comerciales desleales, etc²³.

La estrategia estatal que desde el Ministerio competente en España ideó el programa para la reducción del desperdicio alimentario, se estructura en dos pilares fundamentales: aplicar la estrategia con criterios de transparencia, sostenibilidad y solidaridad, fomentar el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones Públicas; y propiciar de una forma organizada, coordinada y estructurada un cambio real en las actitudes, procedimientos de trabajo y sistemas de gestión de todos los agentes de la cadena, que permita limitar las pérdidas y el desperdicio, así como reducir las presiones ambientales. A pesar de ello, por el momento en nuestro país sólo hemos conseguido que la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados apruebe por unanimidad una proposición no de ley para reducir el desperdicio alimentario consensuada a partir de las propuestas presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista sobre medidas para luchar contra el desperdicio de alimentos; el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana sobre la prohibición de tirar alimentos aptos para el consumo humano y la reducción del despilfarro alimentario; y el Grupo Parlamentario Ciudadanos sobre la disminución del desperdicio de alimentos en el sector de la distribución. Bienvenida sea esta toma de conciencia por parte de nuestros representantes políticos, pero lo cierto es que una propuesta no de ley resulta obviamente insuficiente si tenemos en cuenta la gravedad del problema

²³ GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El desperdicio de alimentos en la Unión Europea: ¿un nuevo desafío para el Derecho agroalimentario?” *Unión Europea Aranzadi*, N° 1, 2015, págs. 27-52.

(no ocurre sin embargo así en otros países de nuestro entorno)²⁴.

Francia ha aprobado por unanimidad una ley que prohíbe a las grandes superficies tirar o destruir productos alimentarios aptos para el consumo humano. Establece la obligación legal de donar esa comida a las ONGs que asisten a personas en situación de necesidad y prevé sanciones en caso de incumplimiento. Por su parte, también Italia ha aprobado una ley contra el desperdicio de alimentos bautizada con el nombre de “Despilfarro cero”. Dicha ley facilita la donación de alimentos por parte de productores o propietarios de establecimientos a organizaciones no gubernamentales, permite que quienes acuden a restaurantes puedan llevarse la comida sobrante y prevé la disminución de impuestos para los productores y vendedores que donen los excedentes alimentarios (si bien es cierto que puede resultar cuestionable el hecho de que las donaciones se vinculen a algún tipo de rentabilidad económica para las empresas²⁵).

Cabe preguntarse si la solución es que cada Estado miembro regule libremente la lucha contra el desperdicio de alimentos o que éste sea objeto de una Directiva armonizando las correspondientes definiciones (por ejemplo, con fines estadísticos) o los objetivos que hay que alcanzar, pero deje amplia libertad a los Estados miembros por lo que se refiere a las campañas de concienciación, etc. De forma sintética, las declaraciones que figuran en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones parecen referirse a una legislación de la Unión Europea al respecto: El Comité “considera que las iniciativas de la Comisión Europea en el ámbito de la eficiencia de los recursos y la economía circular brindan asimismo una buena oportunidad para emprender iniciativas y legislar en aras de una mejor sostenibilidad de la producción y el consumo alimentarios”; el Comité “pide a la Comisión Europea que actúe para establecer una terminología común y unas definiciones uniformes en el sector a escala europea y anima a participar e influir en el diálogo internacional, integrando además las percepciones y recomendaciones internacionales como parte de las actividades de la Unión Europea. Esto haría más fácil reconocer y comparar los problemas y tenerlos en cuenta en la propia legislación comunitaria y en la cooperación con los socios comerciales y de

²⁴ Sobre la Estrategia “Más alimentos, menos desperdicio. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados”. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013. Ver: CARRETERO GARCÍA, A., ¿Desechados por “feos”? Nueva plataforma europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos. *Revista CESCO de Derecho de Consumo* N° 20/2016. <<http://www.revista.uclm.es/index.php/cesco>> Fecha de consulta 15 de mayo de 2018.

²⁵ Op. cit.: CARRETERO GARCÍA, A., ¿Desechados por “feos”?...

desarrollo. Entre otros aspectos, la Unión Europea conforma un mercado interior único y cuenta con una política agrícola común. Así las cosas, se necesitan también unos conceptos, metodologías e indicadores comparables comunes. De este modo sería posible sentar unas bases comparables para la reducción y prevención de los residuos alimentarios tanto a nivel regional como entre las distintas regiones²⁶”.

Se ha señalado que existen diferentes enfoques sobre el desperdicio alimentario: un enfoque dominante de la eficiencia económica; un enfoque tradicional del Derecho de los Bienes; y una última mirada, el enfoque moral que critica a los anteriores. Los mecanismos para combatir el desperdicio alimentario pasarían por la reparación sobre el fundamento del Abuso de derecho y la prevención sobre el fundamento de la gestión del riesgo. La magnitud del problema del desperdicio de alimentos obliga a reaccionar. Aunado a otras medidas, el Derecho cuenta con una serie de mecanismos que pueden contribuir a reducirlo. En este sentido, no es de extrañar que se recurra a ellos y que, a la imagen de la reciente legislación francesa, otras legislaciones evolucionen para combatir el despilfarro. Estas reformas conllevan una modificación indirecta del estatus jurídico del alimento. En efecto, el alimento que hasta ahora ha sido concebido como un bien mueble (cualquiera), comienza a ser concebido como un bien mueble que no es susceptible de un uso antojadizo que constituya “despilfarro”. Ello, por cuanto tal uso es antisocial y, en consecuencia, intolerable²⁷.

Quizá el tratamiento dado a un recurso como el agua en la legislación española prohibiendo el abuso del derecho en su utilización, ni su desperdicio o mal uso, podría valer para su extensión a los alimentos. En la ley de aguas actual, todos los usos (comunes y privativos) están sujetos a una explotación racional, pues la Ley no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas, ni el desperdicio o mal uso de las mismas, cualquiera que sea el título que se alegue²⁸.

En los países de ingresos altos y medianos las pérdidas y el desperdicio son generados fundamentalmente por hábitos de consumo inadecuados. Tras

²⁶ GONZÁLEZ VAQUÉ, L., La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE? *Revista Aranzadi Unión Europea* - 4, abril 2017, págs. 31-49. Pág. 18.

²⁷ MUÑOZ UREÑA, H. A., “La regulación del desperdicio alimentario y su consecuencia en el estatus jurídico del alimento”. En GONZÁLEZ VAQUÉ, L., (Dir.) *Lecciones de Derecho Alimentario 2015-2016*. Aranzadi, 2015. Páginas 377-392. Concretamente en la página 389.

²⁸ Art. 50.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Publicado en el BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001.

analizar diversos estudios y experiencias internacionales, se considera que es fundamental acometer el problema de las pérdidas y el desperdicio con un concepto global de cadena alimentaria, pero teniendo en consideración las circunstancias específicas de cada una de sus fases: a. En la fase de producción primaria, b. En la fase de gestión, manipulación y almacenamiento y en el acondicionamiento o transformación (industria), c. En la fase de distribución (mayoristas y minoristas), d. En la fase de consumo (hogar y restauración) y e. Canales cortos de comercialización²⁹.

5. Diversidad normativa autonómica sobre los excedentes de la alimentación. Los casos de Andalucía, Cataluña y Murcia

El proyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía se autodenomina como *Ley social* en la cuestión que estamos estudiando. Da cabida a distintos órganos como el Consejo Asesor Agrario, el Consejo Agroalimentario Organizaciones agrarias, las cooperativas agroalimentarias, las organizaciones agrarias, los sindicatos y empresarios, así como otras consejerías, según el tema a tratar. El proyecto de ley tiene entre sus deberes la obligación de gestionar excedentes alimentarios con fines sociales y humanitarios por parte de determinadas superficies comerciales e industrias. Y otras medidas para la reducción del desperdicio alimentario. Obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a impulsar y desarrollar reglamentariamente iniciativas dirigidas a favorecer la recuperación de los excedentes alimentarios, dando prioridad a la utilización humana.

Reglamentariamente se determinarán las condiciones y supuestos en los

²⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. 2014. Catálogo de iniciativas nacionales e internacionales sobre el desperdicio alimentario. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <http://publicacionesoficiales.boe.es/>

NIPO: 280-14-188-5 (Papel) NIPO: 280-14-189-0 (Línea) Depósito Legal: M-30527-201. En la actualidad, España ha formulado una Proposición no de ley en la XII Legislatura. Proposición no de Ley sobre la lucha contra el desperdicio alimentario. (161/000227). Presentado el 01/09/2016, calificado el 06/09/2016 Autor: Grupo Parlamentario Mixto. Situación actual: Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente Mesa-Acuerdo Comisión competente: Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Tramitación seguida por la iniciativa: Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente Publicación desde 06/09/2016 hasta 15/09/2016. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados Núm. D-14 de 15/09/2016 Pág.: 274. Accesible:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_pirf73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&PIECE=IWC2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=7-7&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28DESPERDICIO+ALIMENTARIO%29.ALL

que las superficies comerciales, industrias agroalimentarias y demás operadores, tendrán la obligación de hacer entrega del excedente alimentario a organizaciones humanitarias para su redistribución, o bien destinarlo al compostaje o a cualquier otro uso que suponga una reutilización o que se integre en un proceso de economía circular. Asimismo, las industrias agroalimentarias deberán elaborar un plan, cuyo contenido y características se determinará reglamentariamente, para la reducción de desechos de productos alimenticios a lo largo de sus procesos de transformación. En todo caso, será responsabilidad de los operadores citados la entrega efectiva del excedente alimentario, haciéndose cargo del coste de su entrega a las organizaciones humanitarias, centros de compostaje u otros destinatarios para su reutilización o transformación, sin perjuicio de las ayudas públicas que se puedan establecer al efecto.

Entre las otras iniciativas de la Administración andaluza se encuentran el fomento del uso de los productos locales y regionales y los productos de temporada como materia prima en los servicios de restauración y en los comedores colectivos con el fin de acortar la cadena de producción y consumo, reduciendo las etapas de procesamiento y la generación de residuos en las diferentes fases. En este sentido se desarrollarán actuaciones en los ámbitos de ventas directas, cadenas de distribución cortas o mercados locales en los términos establecidos en el Título IX³⁰.

Cataluña por su parte, no tiene más que otra proposición de ley sobre el excedente alimentario. Dicha iniciativa ya fue presentada durante la pasada legislatura pero, con el final anticipado de la misma, había “decaído”, lo que comporta que tiene que volverse a tramitar en la presente. El texto presentado anteriormente fue aprobado por todos los grupos parlamentarios y se produjeron en comisión más de una cuarentena de comparecencias, lo que permitió nuevas incorporaciones fruto de las aportaciones de expertos, entidades y sectores productivos. Entre las novedades del nuevo texto destacan la obligación, por parte de todos los sectores que participan en la cadena alimentaria, de disponer de un plan estratégico de lucha contra el desperdicio que permita cuantificar y establecer las estrategias de reducción. Además, los establecimientos comerciales de más de 400 metros cuadrados no podrán destinar a residuo

³⁰ En el acceso al texto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se determina esa función social de la recuperación alimentaria: capítulo II, artículos 72: Recuperación alimentaria y 73: Otras iniciativas. Ver: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/16/10/Texto%20vesi%C3%B3n%20pdf.pdf> Texto consultado el 22 de mayo de 2018 en la web de la Junta de Andalucía, sobre el proyecto de ley de agricultura y ganadería de Andalucía. Consejo de Gobierno de 24 de abril 2018.

aquellos alimentos que hayan superado la fecha de consumo preferente, y las de grandes “caterings” tendrán que tener convenios con entidades sociales para cederles alimentos no consumidos³¹.

Sin embargo, la región catalana tiene otras normas que complementan con su tratamiento regulatorio el desperdicio de los alimentos. Así, la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña³²: “Las medidas que se adopten en materia de agricultura y ganadería deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad, las emisiones de gases de efecto invernadero, el desperdicio alimentario y el consumo de recursos (...)”.

La región de Murcia, por el contrario, tiene una norma en vigor desde 2013 para el aprovechamiento de excedentes alimentarios³³. El preámbulo de la norma alude al contexto de la crisis económica que provocó la pobreza y la exclusión social de familias que no disponen de recursos económicos con los que hacer frente al pago de lo más básico para la supervivencia: los alimentos. En este contexto, se hace necesario que desde los poderes públicos se adopten medidas dirigidas a promover buenas prácticas que limiten el impacto económico, social y ambiental de dichas conductas, a través de políticas destinadas a limitar las pérdidas y la reducción de los excedentes alimentarios en la sociedad y en todos y cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria, así como a favorecer la coordinación entre las distintas partes implicadas en el proceso, con objeto de que dichos excedentes o bien se reduzcan o se destinen a entidades del tercer sector. Por todo ello, junto al hecho de que la sociedad actual exige empresas con comportamientos responsables, procede introducir en el ordenamiento jurídico de la Región de Murcia, disposiciones encaminadas

³¹ El diario La Vanguardia de 11 de febrero de 2018 se hacía eco de la propuesta legislativa del Partido Socialista de Cataluña en el Parlament contra el desperdicio alimentario. Consulta realizada el 13 de mayo de 2018: <<http://www.lavanguardia.com/politica/20180211/44707656728/psc-propone-una-ley-en-parlament-contra-el-desperdicio-alimentario.html>> Además, la Agencia de Residuos de la Generalitat catalana ha incluido entre los documentos y recursos accesibles propuestas de prevención sobre el despilfarro, campañas de información como canales de difusión sobre el tema para una mayor sensibilización de la sociedad. <http://residus.gencat.cat/es/ambits_dactuacio/prevencio/malbaratament_alimentari/>

³² Artículo 14 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2017.

³³ Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos. BOE núm. 268, de 8 de noviembre de 2013. Es de destacar que la disposición adicional segunda de la ley murciana deja abierta a la participación de voluntarios en la materia de la ley: “Considerando la importante labor que se viene desarrollando por parte del voluntariado en este ámbito, se impulsará su participación en las fases del proceso que se estime conveniente, a través del Portal del Voluntario de la Dirección General de Política Social. Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia número 247, de 24 de octubre de 2013”.

a promover y coordinar estas prácticas para conseguir los objetivos mencionados.

El objeto de la Ley es la creación de la Red Solidaria de Aprovechamiento de Alimentos, como mecanismo de coordinación, cooperación voluntaria, asesoramiento y seguimiento en el aprovechamiento de excedentes de alimentos de la cadena alimentaria, involucrando a todas las partes implicadas en el proceso, para que puedan ser destinados a personas que los necesiten con total garantía de seguridad alimentaria³⁴. Las entidades locales se incorporarán mediante acuerdo del órgano competente, comunicándolo a la Consejería competente en materia de Política Social. Las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Red, se llevarán a cabo a través de los distintos niveles de la Administración Regional y Local, en coordinación con los entes adheridos.

6. El tratamiento de los excedentes alimentarios en el ámbito local

Los entes locales, no solo pueden actuar en el exterior, sino que tendrán que hacerlo en muchas ocasiones, cada vez más, en el ejercicio de sus competencias, aunque sometidos a las normas que obligan al Estado. Lo que implica que también habrán de seguir las obligaciones o recomendaciones, derivadas de las declaraciones internacionales, en los asuntos que les atañen. La Agenda 2030 se refiere al logro de objetivos y metas, más allá de los territorios de cada Estado, se refiere a actuaciones en el interior y en el exterior. Las metas se han de lograr, tanto dentro de los países desarrollados como en los países en desarrollo. Hay una sola finalidad, pero dos marcos territoriales de actuación³⁵.

Los ODS habrá que integrarlos en las políticas públicas, a nivel Estatal, autonómico y local. Para ello, por lo que se refiere a la Administración Local,

³⁴ Artículo 1 de la Ley

³⁵ GARCÍA MATÍES, R., “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, Nueva Época – N^o, enero-junio 2016. Págs. 96-105. La segunda actuación necesaria es, dotar suficientemente los presupuestos, tanto para las nuevas actividades, como para seguir atendiendo la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el exterior. (...) Se trata de dos acciones complementarias, la primera es total, abarca a todas las actuaciones en el territorio de cada administración pública; la segunda, más allá de los recursos, supone orientar igualmente la ayuda a un territorio o territorios concretos en el exterior destinándola a acciones que contribuyan al logro de los ODS. Una y otra son complementarias, porque lo que se aborda con la declaración, es una agenda mundial, que se ha de lograr actuando en el interior de cada país y en el exterior.

habrá que establecer planes de actuación en cada municipio y en cada entidad local, para alinear el ejercicio de sus competencias al logro de los ODS. Pero no sólo eso, en algunos casos será necesario además reorientar las políticas e incluso establecer nuevas acciones, porque para el logro de los ODS, no basta con alinear lo que ya se está haciendo, además habrá que examinar si alguna meta u objetivo, que actualmente no forma parte de sus acciones, es posible abordarla en el marco de las competencias de las que se es titular y si ello es así añadir estas acciones a los planes de actuación. La implementación de los ODS supone orientar todas las políticas públicas que se ejerzan a la consecución de los ODS, de todos a la vez. Pero hay más, la implementación de los ODS, no es sólo tarea del sector público, es también tarea de la sociedad civil y ahí es donde los entes locales por su proximidad, habrán de llevar a cabo acciones tanto para su divulgación como para conseguir incorporar a todos al proceso.

En orden a la implementación de los ODS en ciudades y asentamientos humanos, la acción eficaz y decisiva para el desarrollo sostenible se produce en el nivel local en todas las ciudades. Aunque los gobiernos locales desempeñan un rol clave en la implementación de los ODS, se dispone de muy poco material orientativo sobre cómo adaptar los objetivos mundiales al plano local. Se procura cubrir este déficit de información con sugerencias para los dirigentes municipales, profesionales locales y diseñadores de políticas pueden para la utilización de los ODS en la planificación y el desarrollo in situ. Mientras que las políticas y los programas sostenibles son a menudo más difundidos en metrópolis y ciudades capitales, muchas pequeñas ciudades, y también municipios, están a la vanguardia en la implementación de políticas progresistas³⁶.

Por ejemplo, las normas son fundamentales. Para ello hay que dotarse de marcos normativos como conjunto de principios y objetivos a largo plazo que sirven de base para leyes y reglamentos, proporcionando orientación general en materia de planificación y desarrollo para un país/región o dentro de un sector de actividad. Estos marcos normativos son el andamiaje para la planificación del desarrollo y la regulación del mercado y desempeñan un papel decisivo en la creación de un entorno propicio o restrictivo para el logro de resultados sostenibles. Desde los modelos de producción y consumo más sostenibles hasta la distribución más equitativa de la riqueza, la agenda de desarrollo sostenible

³⁶ *Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible.* Este manual fue elaborado por Chaitanya Kanuri, Aromar Revi, Jessica Espey y Holger Kuhle, con aportes de la Red Temática Ciudades Sostenibles de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible SDSN, presidida por Aromar Revi, Cynthia Rosenzweig y Eugenie Birch. Pág. 86.

demanda cambios profundos en la forma en que la gente, las organizaciones y los gobiernos funcionan. Un entorno normativo propicio para el desarrollo sostenible crea las estructuras adecuadas de incentivos y sanciones para alinear los intereses personales de individuos y empresas con el bien común³⁷.

Un ejemplo práctico y real del ámbito local puede encontrarse en los resultados obtenidos sobre la vivienda, las smart cities, el patrimonio cultural y natural, el transporte y calidad del aire, las redes inteligentes en las ciudades, y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático (de la ciudad, pero en particular, de los edificios), del seminario organizado por el Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid³⁸.

En un país como España, con más de ocho mil municipios, las acciones, programas, planes a nivel local son numerosas. El Programa para la recuperación de alimentos frescos para personas sin recursos económicos en Reus tiene el objetivo de recuperar los alimentos que todavía son aptos para el consumo humano pero no comercializables, hacer su selección en un centro especial de trabajo y distribuirlos posteriormente a las personas con pocos recursos económicos, aportando así alimentos frescos a estas personas y minimizando la generación de residuos³⁹.

³⁷ Pág. 85.

³⁸ Seminario celebrado en el Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid: “Ciudades y comunidades sostenibles. Retos para los ayuntamientos españoles en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para el año 2030”. Getafe, (Madrid). 7 de marzo de 2017. Accesible en: <<http://www.institutopascualmadoz.es/ciudades-y-comunidades-sostenibles-retos-para-los-ayuntamientos-espanoles-en-el-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-las-naciones-unidas-para-el-ano-2013/>> Fecha de consulta: 14 de mayo de 2018.

³⁹ Páginas 425 y 426 del Anexo V del documento del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente se encuentran las Fichas de Actuaciones Locales. Accesible en:

<http://www.mapama.gob.es/images/es/Anexo%20V_Fichas_Actuaciones_Locales_05062013_tcm30-193080.pdf> Fecha de consulta 29 de mayo de 2018. Programa para la gestión y aprovechamiento de excedentes alimentarios comerciales en Reus (Tarragona, Cataluña). Control de los Biorresiduos. Etapa: Diseño, producción, distribución/Consumo y uso. Programa de temporalidad continua, cuyo período de aplicación se inició en agosto de 2012 y cuyo promotor es el Ayuntamiento de Reus. Ejecución del programa a cargo del Taller Baix Camp. El 27 de agosto de 2012, Reus inició la implementación del proyecto de recuperación de alimentos frescos para personas sin recursos económicos a la ciudad. En total, se recuperaron, hasta el 30 de noviembre, 18.661 kg de alimentos frescos, que se han hecho llegar a 375 familias de la ciudad. El balance, por tanto, hasta el momento es positivo, por lo que el reto principal del programa es conseguir la implicación de más supermercados, para que el número de alimentos frescos repartidos aumente. Este programa tiene su origen en un proyecto que dos alumnos trabajaron en el marco de un máster en MBA (gestión y dirección de empresas) de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona (Cataluña).

7. Consideraciones conclusivas

La Agenda 2030 no está cerrada y es un documento o texto en progreso, en continuo cambio y evolución. Así se demuestra por la próxima reunión que se celebrará en pocos meses con el título “Transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes”. Esta reunión política de alto nivel determinará el conjunto de objetivos a revisar en profundidad y, entre ellos está el ODS 12 para garantizar patrones o modelos de consumo y producción sostenibles⁴⁰.

La única manera de tener una política alimentaria o un sistema alimentario legitimado por los ciudadanos es con planes claros de actuación donde las instituciones puedan reinventarse a sí mismas mirando hacia la diversidad de su territorio, hacia la experimentación e innovación local.

Es determinante, por ejemplo, el escalón municipal, el Pacto de Milán por la gobernanza alimentaria municipal⁴¹ facilitó establecer sinergias a nivel local para poder desarrollar la política alimentaria, construirse sobre el ámbito rural bien enraizada, pero en permanente conexión con la ciudad. Las ciudades, por primera vez empiezan a considerar que tienen un nuevo ámbito competencial municipal que es la alimentación, hasta ahora situado dispersamente entre las diferentes áreas. Por primera vez entienden que todas ellas forman un cuerpo político-normativo municipal con coherencia.

La combinación de instrumentos internacionales supone aunar esfuerzos. La nueva agenda urbana de Naciones Unidas (Hábitat III) en unión con la Agenda 2030,⁴² permite explorar a la hora de implementar políticas públicas y, principalmente en el nivel local actuar más afinadamente para

⁴⁰ La próxima reunión del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible en 2018 está convocada bajo los auspicios del Consejo Económico y Social y se celebrará del lunes 9 de julio al miércoles 18 de julio de 2018; incluida la reunión ministerial de tres días del foro desde el lunes 16 de julio hasta el miércoles 18 de julio de 2018.

⁴¹ Pacto de política alimentaria urbana de Milán de 15 de octubre de 2015. Tiene su origen en el 2014 cuando 40 ciudades que participaron en la Cumbre de Cambio Climático pensaron que las ciudades tenían mucho que hacer en esta dimensión. Una de las cuestiones en las que vieron que se podía avanzar, fundamentalmente, era en la de los sistemas alimentarios porque causaban grandes desperdicios y efectos importantes sobre el medio ambiente. A partir de ahí se crea un grupo de trabajo con estas ciudades con apoyo internacional por parte de FAO y después de un año se elabora un documento que tiene forma de tratado internacional con la virtualidad de que en vez de ser un tratado que firman los Estados, lo firman las ciudades y ayuntamientos. Fecha de consulta: 19 de mayo de 2018. Accesible en: <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf>

⁴² La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>> Última consulta: 24 de mayo de 2018.

cumplir con el objetivo agendado: la producción y el consumo sostenible y cumplir con una de sus metas que es la reducción del desperdicio alimentario.

8. Bibliografía

ALENZA GARCÍA, J. F., “El concepto jurídico de residuo y sus clases”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38 (septiembre-diciembre), páginas 327-353. 2017.

CARRETERO GARCÍA, A., ¿Desechados por “feos”? Nueva plataforma europea contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos. *Revista CESCO de Derecho de Consumo* N° 20/2016. <<http://www.revista.uclm.es/index.php/cesco>>

DARNACULLETA GARDELLA, M. MERCÈ, “El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?” *Revista de Administración Pública*, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), págs. 11-50.

GARCÍA MATÍES, R., “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, Nueva Época-Nº, enero-junio 2016. Págs. 96-105.

GÓMEZ GIL, C., Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* N° 140 2017/18, pp. 107-118.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El desperdicio de alimentos en la Unión Europea: ¿un nuevo desafío para el Derecho agroalimentario?” *Unión Europea Aranzadi*, N° 1, 2015, págs. 27-52.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE? *Revista Aranzadi Unión Europea* - 4, abril 2017, págs. 31-49.

KENNY, C. “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”. *Política exterior* Vol. 29, nº 163 enero-febrero 2015, págs. 80-91.

MANERO SALVADOR, A. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R., (Directores), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*. Aranzadi, 2017.

MUÑOZ UREÑA, H. A., “La regulación del desperdicio alimentario y su consecuencia en el estatus jurídico del alimento”. En GONZÁLEZ VAQUÉ, L., (Dir.) *Lecciones de Derecho Alimentario 2015-2016*. Aranzadi, 2015. Páginas 377-392.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Año 2017, número 38 (septiembre-diciembre). págs. 297-325.

PAREJO ALFONSO, L., “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista digital de Derecho administrativo* n° 7, segundo semestre/2012, pp. 63-88.

PAREJO NAVAJAS, T., “La ciudad compartida: ideas sobre la necesidad del desarrollo de políticas públicas para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades en los países en vías en desarrollo (o en las más vulnerables), sobre la base del concepto de los bienes comunes (urbanos) y de la idea de economía colaborativa que subyace en la naturaleza de su gestión”. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, Número monográfico sobre gobernanza urbana. ISSN-e 2387-1768, N°. 4, 2016, págs. 145-153.

RAMOS, J., “La innovación social en la Unión Europea”. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, N°. 15 (diciembre 2017), 2017, págs. 75-84.