

EL MODELO FRANCÉS DE LUCHA CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS

The French model against food waste

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.27.1.4361.5573>

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ
Profesora Ayudante Doctora
Universidad de Lleida
isalamero@dpub.udl.cat

Resumen

Recientemente Francia ha aprobado un paquete de medidas legislativas dirigidas a luchar contra el despilfarro de alimentos. La normativa francesa destaca por ser la primera en el marco europeo dirigida al cumplimiento de este fin y por su ambición, pues pretende atajar el desperdicio de alimentos desde distintos frentes. En este trabajo se realiza un análisis descriptivo y crítico de la normativa francesa con el objetivo de proporcionar al legislador estatal y autonómico, y a la doctrina, un modelo en el que inspirar una futura normativa de lucha contra el desperdicio de alimentos.

Palabras clave: Desperdicio de alimentos, despilfarro de alimentos, pérdida de alimentos, donación de alimentos, Francia, gaspillage alimentaire.

Abstract

France has recently passed a package of legal measures addressed to fight against food waste. The French legislation stands out as being the first in Europe to address this issue, and so ambitiously, as it fights against food waste from different perspectives. This paper describes and critically analyzes the French legislation against food waste. It aims to provide the Spanish legislator and scholars with a model able to inspire the future Spanish legislation against food waste.

Keywords: Food waste, food loss, food donation, France, gaspillage alimentaire.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2 LA HISTORIA DE LA LUCHA CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS EN FRANCIA: DESARROLLO HASTA EL MARCO NORMATIVO ACTUAL.- 2.1. LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA LUCHA CONTRA EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.- 2.2. EL INFORME GAROT.- 2.3. LA LOI N° 2015-992 DU 17 AOUT 2015 RELATIVE A LA TRANSITION ENERGETIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.- 2.4. LA LOI N° 2016-138 DU 11 FEVRIER 2016 RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE.- 3. APROXIMACIÓN A LOS RASGOS ESENCIALES DEL MARCO FRANCÉS DE LUCHA CONTRA EL DESPILFARRO

Recibido: 16/10/2017. Aceptado: 20/12/2017.

DE ALIMENTOS: TRANSVERSALIDAD Y MULTIMODALIDAD.- 4. LAS MEDIDAS CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS PREVISTAS EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA. 4.1. LA JERARQUÍA DE ACCIONES PARA LUCHAR CONTRA EL DESPILFARRO.- 4.1.1. Los sujetos sometidos a la jerarquía de acciones de la lucha contra el desperdicio alimentario.- 4.1.2. Las acciones y su priorización.- 4.1.3. Los efectos jurídicos de la jerarquía y su relevancia.- 4.2. LA PROHIBICIÓN DE TIRAR ALIMENTOS DIRIGIDA A LOS DISTRIBUIDORES: O CÓMO EVITAR LA PRÁCTICA DE LA JAVELLISATION.- 4.3. LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.- 4.3.1. Las condiciones de la donación.- 4.3.1.1. El carácter obligatorio de la donación.- 4.3.1.2. Donantes y receptores de la donación.- 4.3.1.3. El contenido mínimo de los pactos de donación. 4.3.1.4. Características de los alimentos sujetos a donación.- 4.3.2. La preocupación del legislador francés por las marcas de distribución.- 4.3.2.1. "Prohibido prohibir": interdicción de obstaculizar la donación de alimentos comercializados bajo una marca de distribución.- 4.3.2.2. El particular y frustrado ajuste del régimen de responsabilidad por producto defectuoso en caso de alimentos de marca blanca.- 4.3.3. Los incentivos fiscales a la donación de alimentos. En particular, el impuesto de sociedades y el fomento del mecenazgo.- 4.4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS.- 4.5. LA SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN MATERIA DE DESPILFARRO. 4.5.1. La lucha contra el despilfarro en las escuelas.- 4.5.2. La fecha de caducidad y la fecha de duración mínima.- 4.6. LA ADMINISTRACIÓN Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.- 5. CONCLUSIONES.- 6. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION.- 2. THE HISTORY OF THE FIGHT AGAINST FOOD WASTE IN FRANCE: DEVELOPMENT UNTIL THE CURRENT LEGAL FRAME.- 2.2. THE FIRST STEPS TOWARDS THE FIGHT AGAINST FOOD WASTE. 2.2. THE GAROT REPORT.- 2.3. THE LOI N° 2015-992 DU 17 AOUT 2015 RELATIVE A LA TRANSITION ENERGETIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.- 2.4. THE LOI N° 2016-138 DU 11 FEVRIER 2016 RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE.- 3. THE MAIN FEATURES OF THE FRENCH LEGAL SYSTEM AGAINST FOOD WASTE: TRANSVERSAL AND MULTIMODAL.- 4. THE MEASURES AGAINST FOOD WASTE IN THE FRENCH LEGAL SYSTEMA.- 4.1. THE HIERARCHY.- 4.1.1. The subjects obliged by the hierarchy.- 4.1.2. The hierarchy measures and their prioritization.- 4.1.3. The legal effects of the hierarchy and its importance.- 4.2. THE PROHIBITION TO WASTE FOOD SPECIFICALLY ADDRESSED TO DISTRIBUTORS.- 4.3. THE FOOD DONATION.- 4.3.1. Conditions on the food donation.- 4.3.1.1. Compulsory donation.- 4.3.1.2. Donators and receptors of the donation.- 4.3.1.3. The minimum content of the donation agreements.- 4.3.1.4. Features of the donated food.- 4.3.2. The distribution brands.- 4.3.2.1. "Forbidden to forbid": prohibition to prevent the donation of products with a distribution brand.- 4.3.2.2. The failed attempt to amend the liability system.- 4.3.3. Tax incentives to food donation.- 4.4. CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY.- 4.5. AWARENESS

AND EDUCATION OF CITIZENS ON FOOD WASTE.- 4.5.1. Fighting against food waste in schools.- 4.5.2. Best before and expiration date.- 4.6. PUBLIC ADMINISTRATION'S ROLE AGAINST FOOD WASTE.- 5. CONCLUSIONS.- 6. BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCCIÓN

El desperdicio de alimentos es una cuestión que preocupa a las sociedades occidentales desde hace tiempo. Así ha sido sobre todo en periodos de necesidad asociados a crisis económicas o sucesos bélicos, y especialmente a partir de la industrialización de la producción agroalimentaria. Ahora bien, su traslado a las políticas públicas es una cuestión más reciente, que la doctrina sitúa alrededor de la década de los años 80¹.

Los motivos de la traslación a las agendas públicas de la preocupación por el desperdicio de alimentos no son solo cuantitativos, sino también cualitativos. De conformidad con uno de los trabajos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, del inglés *Food and Agriculture Organization*, en adelante) más citados en esta materia, se estima que cada año un tercio de todos los alimentos que se producen en el mundo —equivalente a 1,3 toneladas de comida— se pierden o desperdician². En dólares americanos, tal cantidad equivale aproximadamente 680.000 millones en los países industrializados y a 310.000 millones en los países en desarrollo.

Estas cifras son escalofriantes. Pero todavía lo son más si, más allá de los datos económicos, se tienen en cuenta las implicaciones medioambientales, sociales y éticas de la pérdida y desperdicio de alimentos³. Medioambientales, por el impacto que la producción agrícola y ganadera tienen en el entorno natural —consumo de recursos naturales como el agua; la deforestación de masas boscosas y selvas; la producción intensiva de determinados productos, en detrimento de otros, únicamente para alimentar el ganado; la contaminación por metano asociada al ganado vacuno o la derivada del transporte de alimentos de un lado al otro del mundo; etc.⁴ Sociales, por las severas crisis alimentarias que se sufren en algunos lugares del planeta por falta de alimentos y las graves

¹ A. CLOTEAU y M. MOURAD, «Action publique et fabrique du consensus. La "lutte contre le gaspillage alimentaire" en France et aux États-Unis», *Gouvernement et action publique*, núm. 1, 2016, p. 64. En sentido análogo, D. EVANS, H. CAMPBELL y A. MURCOTT, «A brief pre-history of food waste and the social sciences», *The Sociological Review*, 60:S2, 2013, pp. 11 y ss.

² FAO, «Global food losses, global food waste. Extent, causes and prevention», Roma, 2011, p. 4. Para conocer datos más recientes, remito al lector al informe publicado por FUSIONS, «Estimates of European food waste levels», Estocolmo, 2016, p. 5.

³ Analizan las consecuencias X. MONTAGUT y J. GASCÓN, *Alimentos desperdiciados. Un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria*, Barcelona; Quito: Icaria; Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014, pp. 61-80; T. STUART, *Waste. Uncovering the Global Food Scandal*, London: Penguin Group, 2009.

⁴ Entre otros: FAO, «Huella del despilfarro alimentario. Impactos en los recursos naturales», Roma, 2013; FAO, «Huella del desperdicio de alimentos y cambio climático», Roma, 2015.

consecuencias en materia de salud y en conexión con los derechos fundamentales y la dignidad humana que se derivan de ello. Y, éticas, puesto que la pérdida y desperdicio de alimentos supone no solo un desprecio implícito del trabajo y recursos destinados para su producción, sino porque pone en evidencia las desigualdades entre aquellos que no tienen qué comer y aquellos que tiran la comida.

Descrito este contexto, no es de extrañar que las políticas públicas de lucha contra la pérdida y desperdicio de alimentos hayan acabado articulándose también mediante el ordenamiento jurídico. El Derecho no puede seguir indiferente ante esta realidad, y así lo entienden los legisladores de varios países que han tomado medidas en este sentido⁵.

Francia es uno de los países de nuestro entorno más cercano que recientemente ha legislado de forma específica para luchar contra el desperdicio alimentario o, en francés, *gaspillage alimentaire*. La normativa de la República gala destaca, de un lado, por haber sido la primera norma europea dirigida a ordenar y pautar la lucha contra el desperdicio de alimentos y, del otro, por su ambición, puesto que pretende realizar una aproximación desde distintos frentes a este problema.

Las anteriores razones justifican que en este trabajo se estudie la normativa francesa en materia de despilfarro alimentario. Se aspira con ello a aportar un ejemplo regulatorio que pueda ser utilidad en nuestro país, pues es clara la inquietud social por esta realidad, y existen ya iniciativas legislativas en este sentido⁶. Así, la finalidad última de este trabajo es dotar a los actores nacionales —legislador estatal y autonómico, y doctrina— de un análisis que en su caso pueda contribuir a la elaboración de una normativa propia de lucha contra el despilfarro de alimentos.

2. LA HISTORIA DE LA LUCHA CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS EN FRANCIA: DESARROLLO HASTA EL MARCO NORMATIVO ACTUAL

Hasta la aprobación en Francia de una norma específicamente dedicada a la lucha contra el despilfarro de alimentos se han sucedido en dicho país distintas iniciativas que ponen de manifiesto que el camino seguido hasta alcanzar el marco jurídico actual no ha sido sencillo.

2.1. Los primeros pasos hacia la lucha contra el desperdicio de alimentos

El primer hito significativo se produjo en 2013 con la firma de un *Pacto nacional de lucha contra el desperdicio de alimentos* o *Pacto «anti-gaspi»*,

⁵ Algunos países con legislación específicamente dirigida a luchar contra el desperdicio de alimentos son EE. UU., Bélgica o Italia, entre otros. España no se halla en esta lista, aunque está en marcha una estrategia de lucha contra el despilfarro de alimentos, «Más alimento menos desperdicio», que dirige el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

⁶ En el Parlamento catalán el partido socialista presentó en 2016 una proposición de ley del aprovechamiento del excedente alimentario, la cual está todavía en trámite. Asimismo, en el Congreso de los diputados se han presentado dos proposiciones no de ley en relación con el despilfarro de alimentos.

suscrito por todos los actores implicados en la cadena alimentaria⁷. Dicho pacto tenía como objetivo reducir el desperdicio alimentario en un horizonte temporal que alcanzaba hasta 2015 e incluía una lista de 11 medidas destinadas a poner freno al desperdicio de alimentos⁸. El *Pacto «anti-gaspi»* tuvo un impacto considerable pues consiguió que los actores del sector alimentario se comprometieran de forma voluntaria a determinadas actuaciones tendentes a la reducción del despilfarro de alimentos⁹.

Siguiendo esta senda, en agosto de 2014 se publicó el *Programa nacional de prevención de residuos 2014-2020*. Dicho programa dedica varios de sus ejes a la lucha contra el despilfarro de alimentos, y entre estos se halla el impulso de medidas en el ámbito de la restauración colectiva o la promoción de las «doggy-bags» (fiambreras en las que llevarse la comida sobrante del restaurante)¹⁰.

Tras la publicación del programa, en septiembre de 2014 se presentó una proposición de ley para regular la donación de alimentos¹¹. La breve iniciativa legislativa planteaba la modificación de dos artículos del Código de Comercio francés obligando a los distribuidores comerciales de una superficie superior a los 1.000m² a donar los productos alimentarios sin vender pero todavía consumibles a organizaciones de carácter benéfico. Además, se asociaba al incumplimiento de tal obligación la correspondiente sanción. La iniciativa no prosperó, sin que ni tan siquiera llegase a someterse a debate parlamentario. Más adelante, el mismo diputado presentó en diciembre de 2014 una nueva proposición de ley contra la lucha del despilfarro alimentario¹², prácticamente idéntica a la anterior y que tampoco salió adelante.

⁷ Los actores son: Estado, representantes de los productores agrícolas, representantes de las industrias agroalimentarias, de grandes distribuidores, del sector de la restauración colectiva y comercial, así como las administraciones locales. El pacto fue impulsado por Guillaume Garot, miembro del Parlamento y comisionado por el Ministerio de Agricultura para abordar la cuestión del desperdicio alimentario.

⁸ Las medidas pueden consultarse en: <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/55202?token=987dc766b0228201c76de93d72072a76>.

⁹ Véase el *Rapport au nom de la Commission des Affaires Économiques sur la proposition de loi visant à lutter contre le gaspillage alimentaire* (nº 3052), presentado por Guillaume Garot durante la tramitación de dicha Ley, p. 25.

¹⁰ Puede consultarse el programa en el siguiente enlace: https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Programme_national_prevention_dechets_2014-2020.pdf (pp. 61 y ss.).

¹¹ *Proposition de Loi núm. 2213, astreignant les grandes surfaces à proposer leurs invendus alimentaires à des associations caritatives*, presentada a la Asamblea Nacional en fecha 17 de septiembre de 2014, por el diputado Jean-Pierre Decool.

¹² *Proposition de Loi nº 2492, de visant à lutter contre le gaspillage alimentaire*, presentada a la Asamblea Nacional en fecha 19 de diciembre de 2014. La tramitación de esta proposición de ley se solapó con la de la *Loi pour la croissance verte*, y de ahí que no prosperara, puesto que parte de sus contenidos se quisieran incorporar en la norma posterior.

2.2. El informe Garot

El siguiente acontecimiento destacable en este camino fue la publicación, el 14 de abril de 2015, de un informe titulado *Lutte contre le gaspillage alimentaire: propositions pour une politique publique*¹³. Se trata del más conocido como *Informe Garot*, elaborado por el diputado Guillaume Garot, por encargo del Ministerio de Agricultura. Este informe constituye sin duda de la base de las medidas legislativas que han sido adoptadas en Francia, pues si bien la mayoría ya se venían gestando en los anteriores informes y programas e incluso en las iniciativas legislativas mencionadas, Garot las recogió y justificó extensamente en este informe.

La relevancia del informe Garot radica también en el momento de su publicación, que se produjo en pleno proceso de elaboración de la *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, a la que me referiré enseguida. Esta coincidencia temporal dio lugar a que gran parte de las propuestas que contiene el informe se trasladasen a la ley y se convirtiera así en el pilar basilar de la normativa francesa de lucha contra el despilfarro de alimentos.

2.3. La Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Precisamente, el siguiente hito consiste en la *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* (en adelante, *Loi pour la croissance verte*), momento en el que finalmente las propuestas elaboradas hasta entonces tuvieron su plasmación en un texto normativo. Así, la importancia de *Loi pour la croissance verte* reside en que es la primera norma del ordenamiento francés que articula mecanismos jurídicos destinados específicamente a luchar contra el desperdicio de alimentos. Es merecido, pues, detenerse en los avatares de la elaboración y aprobación de esta norma, no sin avanzar que a pesar de su ambición en materia alimentaria, esta se truncó antes de que llegase a ver la luz.

Los fines primordiales de la *Loi pour la croissance verte* se vinculan principalmente al desarrollo de un nuevo modelo energético. En este sentido, es preciso destacar que el proyecto de ley presentado inicialmente a las cortes no incorporaba ninguna medida específicamente dirigida a la lucha contra el desperdicio de alimentos —a pesar de que hubiera medidas dirigidas a la valorización de los desperdicios alimentarios con fines energéticos. Así pues, las medidas de lucha contra el despilfarro se incorporaron al texto de la norma durante su tramitación parlamentaria a raíz de la publicación del Informe Garot¹⁴.

No obstante, a pesar de la ambición de la norma, la mayoría de los artículos que durante el proceso parlamentario se añadieron al texto definitivo de la ley vinculados a la lucha contra el *gaspillage alimentaire* no

¹³ Se puede consultar el Informe Garot en este enlace: <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/74499?token=ec8b817ffe127a78e7e4043d8f38b8d8>.

¹⁴ Puede encontrarse toda la documentación relativa a la tramitación parlamentaria en el dossier legislativo de la ley en el siguiente enlace: http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transition_energetique_croissance_verte.asp.

superaron el control de constitucionalidad apriorístico al que se somete a las normas en el país vecino. Efectivamente, el *Conseil Constitutionnel*, mediante la *Décision núm. 2015-718 DC*, de 13 de agosto de 2015 (párrafos 67-69), declaró que ciertos artículos de la norma —los cuales constituían el núcleo duro de los preceptos a los que me vengo refiriendo— no podían permanecer en la ley porque en su incorporación a la misma no se siguió el procedimiento debido¹⁵. Así, una cuestión formal impidió que la mayoría de previsiones «*anti-gaspi*» llegaran a publicarse en el boletín oficial francés en ese momento.

2.4. La LOI N° 2016-138 DU 11 FEVRIER 2016 RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

El último jalón de este breve recorrido histórico legislativo se halla en la aprobación de la *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* (en adelante, *Loi contre le gaspillage alimentaire*). Esta ley, enseña de la lucha contra el despilfarro alimentario en Francia, no hace más que recuperar aquellos preceptos de la anterior *Loi pour la croissance verte* que no superaron el control del *Conseil Constitutionnel*, y finalmente plasma en un texto legislativo las propuestas del conocido Informe Garot. La tramitación de esta *Loi contre le gaspillage alimentaire* fue muy tranquila, sin apenas enmiendas o debate parlamentario, puesto que el texto sobre el tapete era esencialmente el mismo que ya se había discutido anteriormente con la *Loi pour la croissance verte*.

3. APROXIMACIÓN A LOS RASGOS ESENCIALES DEL MARCO FRANCÉS DE LUCHA CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS: TRANSVERSALIDAD Y MULTIMODALIDAD

Antes de adentrarnos en el análisis de cada una de las medidas que prevé la normativa francesa para luchar contra el despilfarro de alimentos, es preciso destacar, a modo de reflexión general, cuáles son los rasgos

¹⁵ La intervención del *Conseil Constitutionnel* se dio en sede del control previo a la aprobación de la ley que prevé el art. 61, párrafo 2º, de la Constitución francesa de 1958. La decisión del *Conseil Constitutionnel* se basó en la doctrina «de l'entonnoir» («embudo», en francés), de creación constitucional. Según dicha doctrina, el debate parlamentario debe ceñirse a los puntos de desacuerdo sobre el texto normativo propuesto inicialmente. Así, como regla general a lo largo de la tramitación parlamentaria de la norma no pueden debatirse ni adicionarse cuestiones que no constasen inicialmente en texto del proyecto o proposición de ley. La cuestión es que las disposiciones de la norma dirigidas a prevenir o luchar contra el desperdicio alimentario fueron introducidas en el debate parlamentario a posteriori, tras la primera lectura del texto de la norma. Tal adición solo está permitida por la legislación francesa en tres supuestos: cuando la adición o modificación están directamente relacionados con una de las disposiciones que se estén discutiendo; cuando estén destinados a asegurar el respeto de la constitución; cuando tengan como finalidad la coordinación con otras normas en fase de elaboración o para corregir un error material. La introducción de algunas de las previsiones relativas al desperdicio alimentario no estaban conectadas con estas justificaciones y de ahí que se declararan inconstitucionales. Véase el párrafo 67 de la *Décision núm. 2015-718 DC*, de 13 de agosto de 2015; también, F. HAMON y M. TROPER, *Droit Constitutionnel 2016-2017*, Issy-les-Moulineaux Cedex, Lextenso, 2016, pp. 736-738.

esenciales que distinguen el modelo francés de lucha contra el despilfarro alimentario y que a su vez lo convierten en ejemplar. En este sentido, destaca ante todo que las previsiones de la normativa gala son de naturalezas absolutamente dispares, pues pretenden abordar el problema del desperdicio alimentario desde distintos frentes. Esto es, el legislador francés ha optado por una aproximación *transversal* y *multimodal* para hacer frente a un problema que, como hemos visto anteriormente, se manifiesta en múltiples dimensiones.

La aproximación del legislador francés es *transversal* porque la lucha contra el desperdicio alimentario se aborda desde distintas ramas del Derecho. Lo hace tanto desde ámbitos estrictamente de derecho privado —por ejemplo, modificando el régimen de la responsabilidad civil extracontractual por producto defectuoso—, como del derecho público —con el establecimiento de una jerarquía para la gestión de los alimentos desperdiciados o de un cuadro sancionador en caso de su incumplimiento. Así, existen preceptos dirigidos a este fin en el Código Civil, el Código de la Educación, el Código General de los Impuestos o el Código del Medioambiente.

No obstante, el pilar de la normativa francesa se sustenta en el *Code de l'environnement*, pues contiene el bastión de las medidas de lucha contra el despilfarro —medidas que además no se han visto modificadas o derogadas tras su entrada en vigor. Asimismo, conceptualmente debe resaltarse el valor que tiene que el principal grueso de las previsiones en materia de despilfarro se encuadre en el ámbito medioambiental, en el bien entendido de que los alimentos que se desperdician reciben la consideración de residuos. Esta aproximación, además, se alinea con la sentada por la Unión Europea, como se verá más adelante, en la que la lucha contra el desperdicio de alimentos se considera parte integral de la llamada «economía circular» y es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁶.

Visto lo anterior, las medidas legislativas dirigidas a luchar contra el despilfarro pueden calificarse de *multimodales* porque son de naturalezas diversas. Esta diversidad se proyecta, de un lado, en la tipología de sujetos a los que se dirigen y, del otro, en el contenido de las medidas. Así, las estrategias de lucha contra el despilfarro involucran a todos los actores de la cadena alimentaria, y también a los consumidores y asociaciones benéficas —a pesar de que, como se verá, varía el grado de intensidad con el que dichos sujetos se ven implicados.

Igualmente, las normas prevén medias de contenidos muy dispares, que pueden agruparse en dos grandes categorías: positivas y negativas. Son de carácter positivo aquellas que pretenden estimular e incentivar la actuación de los sujetos ampliando su esfera de derechos. Encajan en esta

¹⁶ L. GONZALEZ VAQUE, «Le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne: un nouveau défi pour le droit alimentaire?», en *Revue du droit de l'Union Européenne*, núm. 1, 2015, pp. 31-55; del mismo autor, «¿Del consumo sostenible a una economía circular?», en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, 2016, pp. 179-191. Además, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre el uso eficiente de los recursos: avanzar hacia una economía circular (2014/2208(INI)).

categoría medidas típicas de fomento como, por ejemplo, los incentivos fiscales asociados a la donación de alimentos. A su vez, la normativa también recurre a medidas de contenido negativo en tanto que restringen o limitan los derechos y libertades de los ciudadanos. Se trata de medidas clásicas de policía (entendido el concepto en sentido *lato*) y, entre ellas se halla, por ejemplo, la imposición de la obligación de donar alimentos o el establecimiento de un régimen sancionador.

En fin, la *multimodalidad* del marco jurídico francés de lucha contra el desperdicio de alimentos y su *transversalidad* con un enfoque desde las distintas ramas del Derecho son sus rasgos identificativos y distintivos, que lo definen como modelo a seguir¹⁷ y que en el momento de su aprobación lo diferenciaban del resto de países que han legislado en esta materia¹⁸.

4. LAS MEDIDAS CONTRA EL DESPILFARRO DE ALIMENTOS PREVISTAS EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA

La República gala cuenta con una pluralidad de medidas para luchar contra el desperdicio de alimentos. A efectos de sistematización y para su mejor estudio, en este trabajo se han clasificado del siguiente modo: (1) Jerarquía de acciones; (2) Prohibición de tirar alimentos; (3) Donación de alimentos; (4) Responsabilidad social de las empresas; (5) Sensibilización y educación de los consumidores y, (6) El papel de la Administración.

La mayoría de estas medidas han sido incorporadas al ordenamiento jurídico mediante la *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* y la *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, aunque existen previsiones que contribuyen al mismo fin que se han integrado al marco jurídico siguiendo otros caminos. Asimismo, algunas de las medidas de las que se dará cuenta formaron parte inicialmente de la *Loi pour la croissance verte* y de la *Loi contre le gaspillage alimentaire*, pero han sido derogadas a posteriori, como se detallará oportunamente.

¹⁷ Defienden otras estrategias diferentes a la francesa, H. A. MUÑOZ UREÑA, «La regulación del desperdicio alimentario y su consecuencia en el estatus jurídico del alimento», en LUIS GONZÁLEZ VAQUER, *Lecciones de Derecho Alimentario 2015-2016*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters; Aranzadi, 2015, pp. 377-392; L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?», en *Revista Aranzadi de la Unión Europea*, núm. 4, 2017, pp. 31-49.

¹⁸ Así, por ejemplo, cuando se aprobó la *Loi contre le gaspillage alimentaire*, en Italia la normativa en materia de lucha contra el desperdicio de alimentos tenía un enfoque unidimensional, preocupándose únicamente por ajustar el régimen de responsabilidad por productos defectuosos con el objetivo de fomentar la donación de alimentos, sin prever otras alternativas al desperdicio. Me refiero a la *Legge n°155, del Buon Sammaritano*, de 25 de junio 2003. Actualmente, Italia dispone de una nueva Ley con un enfoque mucho más amplio y claramente inspirada en la normativa francesa: La *Legge núm. 166*, de 19 de agosto de 2006, sobre *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

4.1. La jerarquía de acciones para luchar contra el despilfarro

El artículo 1 de la *Loi n° 2016-138, du 11 février 2016, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* modificó el Código de Medioambiente francés añadiendo la subsección 1 bis sobre la lucha contra el despilfarro alimentario (arts. L541-15-4, L541-15-5 y L541-15-6), la cual a su vez se ubica en la Sección 3ª sobre prevención y gestión de residuos, del Capítulo I, sobre prevención y gestión de residuos; del Título IV, dedicado a los residuos; del Libro V, dedicado a la prevención de la polución, los riesgos y las molestias¹⁹. Así, la modificación del Código de Medioambiente sustenta la mayor parte de la estrategia legislativa francesa de lucha contra el desperdicio de alimentos pues, como ya se ha dicho, el alimento desperdiciado recibe la consideración de residuo, lo cual conecta derechamente el desperdicio de alimentos con lo medioambiental.

De los preceptos mencionados del *Code de l'environnement*, nos ocupa ahora el art. L541-15-4, que contiene una prelación de las acciones a emprender. En dicho precepto la ley no solo establece las medidas que deben tomarse para evitar el despilfarro, sino que las ordena jerárquicamente y establece los sujetos que quedan sometidos a ella.

4.1.1. Los sujetos sometidos a la jerarquía de acciones de la lucha contra el desperdicio alimentario

El artículo L541-15-4 del *Code de l'environnement* empieza fijando los sujetos sobre los que recae la jerarquía de acciones y literalmente dice que «[l]a lucha contra el desperdicio de alimentos implica responsabilizar y movilizar a los productores, transformadores y distribuidores de productos alimentarios, a los consumidores y a las asociaciones»²⁰. De este modo, la priorización abarca a todos los actores de la cadena alimentaria —productores, transformadores y distribuidores—, pero también a consumidores y asociaciones. Cada uno de ellos, dentro de su ámbito de actuación, deberá someterse a la priorización para evitar el despilfarro de alimentos.

Se trata de un acierto de la norma francesa, pues esta relación de sujetos —que podría parecer baladí— rompe con la tendencia a poner sobre los hombros de pocos la responsabilidad de evitar el despilfarro alimentario, especialmente distribuidores y consumidores, cuando los análisis arrojan que el desperdicio se produce a lo largo de toda la cadena alimentaria²¹. Radica ahí su importancia, así como la de incorporar a las

¹⁹ Toda la legislación francesa puede consultarse en la base de datos abierta de Legifrance: www.legifrance.gouv.fr.

²⁰ La traducción de los textos de la normativa francesa, u de otros países, que se maneja a lo largo del trabajo es mía, de modo que cualquier error o imprecisión me es solo atribuible a mí.

²¹ De conformidad con el Informe de FUSIONS de 2016, p.4, la proporción de desperdicio de alimentos por sectores en la UE-28 en el año 2012, es el siguiente: 11% en la producción; 19% en la transformación; 5% en la distribución (incluye tanto la distribución al por mayor, como al por menor); 12% en el sector de la restauración; y el 53% en los hogares. Los datos incluyen tanto alimentos como partes no comestibles de alimentos.

asociaciones que puedan beneficiarse de la donación de alimentos (ONG, bancos de alimentos, etc.). No obstante, no debe pasar desapercibido que tal declaración es más bien simbólica, puesto que las obligaciones concretas y la coacción para forzar su cumplimiento acaban por dirigirse principalmente a los distribuidores, como se verá a más adelante.

Asimismo, el último párrafo del artículo añade que la lucha contra el despilfarro de alimentos también «comprende la sensibilización y la formación de todos los actores, la movilización de los actores a nivel local y una comunicación regular con los consumidores, en particular en el marco de los programas locales de prevención de residuos». Se cierra así el círculo de los sujetos implicados en la lucha contra el desperdicio de alimentos, cuando en este último párrafo se recogen mandatos específicamente dirigidos a los poderes públicos.

4.1.2. Las acciones y su priorización

Visto el ámbito subjetivo, es debido atender a las acciones de lucha contra el desperdicio que la ley francesa prioriza en el siguiente orden:

«1º La prevención del desperdicio de alimentos;

2º La donación o transformación de los productos sin vender aptos para el consumo humano;

3º La valorización con destino a la alimentación animal; y

4º La utilización para elaborar compost agrícola o la valorización energética, principalmente por metanización».

La priorización francesa se inspira claramente en la legislación medioambiental europea²², en la cual el principio de jerarquía se viene recogiendo desde hace tiempo en relación con la prevención y gestión de residuos —Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos²³. Así, aunque en el marco europeo no exista una jerarquía específica de aplicación a los residuos alimentarios, la asimilación de dicha jerarquía en la norma francesa de lucha contra el despilfarro de alimentos es posible en virtud de la comprensión del desperdicio alimentario como residuo. Esto es, el alimento desperdiciado se concibe como una «sustancia u objeto que su poseedor desecha o tenga la intención o la obligación de desecha», según la definición de residuo que presta el art. 3.a) de la Directiva. Este es uno de los dos posibles enfoques desde los cuales, según la FAO, puede

²² La doctrina viene proponiendo trasladar el principio de jerarquía al ámbito alimentario desde hace tiempo. Entre otros, E. PAPARGYROPOULOU, R. LOZANO, J. K. STEINBERGER, N. WRIGHT, Z. UJANG, «The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste», *Journal of Cleaner Production*, núm. 76, 2014, pp. 106-115.

²³ El artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas²³, establece una «jerarquía de residuos» que «servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y e) eliminación». Esta directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

abordarse el concepto de desperdicio alimentario y que pone de manifiesto «la preocupación por reducir los desperdicios de cualquier tipo y también las repercusiones negativas y los costos del tratamiento de estos desperdicios, principalmente no alimentarios, pero que incluyen alimentos y también partes no comestibles de los productos»²⁴.

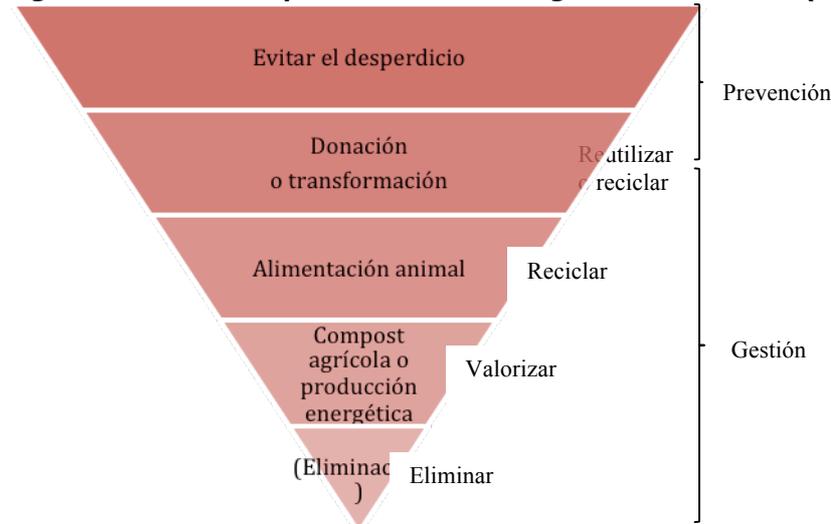
Así, aunque la legislación francesa no aporte una definición del concepto de desperdicio alimentario —una de sus grandes deficiencias—, tal aproximación es posible por el mero hecho de que se tome como modelo la jerarquía de residuos de la Directiva europea. La única definición de desperdicio alimentario que hallamos en el marco francés es la del Informe Garot, según la cual *gaspillage alimentaire* es «todo alimento destinado al consumo humano que en alguna de las etapas de la cadena alimentaria se pierde, desecha o malmete»²⁵. Sin entrar a discutir cuestiones conceptuales en profundidad pues escapan del objeto de este trabajo²⁶, sí es preciso destacar que el concepto de «desperdicio» que acoge el Informe Garot y, por extensión, el ordenamiento francés, es un concepto amplio que se apoya explícitamente en el marco conceptual establecido en el proyecto FUSIONS, que define el desperdicio de alimentos como «any food, and inedible parts of food, removed from the food supply chain to be recovered or disposed (...)»²⁷.

²⁴ El otro enfoque es aquel que «considera como punto de partida los alimentos y las partes de estos que son comestibles y están destinadas al consumo humano, pero que se pierden o descartan en algún punto de la cadena alimentaria. Esto conduce a la introducción, al principio de la cadena, de la dimensión cultural de “comestibilidad” (ya que las partes de los alimentos que se consideran originalmente “no comestibles”, por definición, no se contabilizarán como pérdidas o desperdicio), y, al final de la cadena, la dimensión de inocuidad alimentaria de la “comestibilidad” (como alimentos que en su origen eran comestibles, pero que se convierten en no comestibles por razones de inocuidad alimentaria y, por tanto, es necesario descartarlos, lo que da lugar a la pérdida y desperdicio de alimentos)». Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición de la FAO, «Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles», Roma, 2014, p. 23.

²⁵ Informe Garot, p. 12.

²⁶ El concepto de desperdicio alimentario es cuestión debatida y no pacífica pues existen multitud de definiciones, lo cual dificulta el estudio y análisis de este tema. Las definiciones mayormente aceptadas son las que presta su Informe la FAO (2014), p. 25, según el cual es preciso distinguir entre pérdida de alimentos y desperdicio de alimentos. En el Informe Garot se utiliza un único concepto de desperdicio de alimentos que no coincide con las propuestas definitorias de la FAO.

²⁷ El proyecto FUSIONS (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies) fue impulsado por el 7º Programa Marco de la Comisión Europea, estuvo en marcha de agosto de 2012 a julio de 2016 y formaron parte en el mismo 20 socios. Entre otros, de sus resultados destaca: FUSIONS, «*Definitional Framework for Food Waste*», 2014, pp. 6 y 20-23.

Figura 1: Modelo de priorización de la legislación francesa (elaboración propia)

Las acciones previstas en la priorización del Código de medioambiente francés siguen en gran medida, aunque no de forma idéntica, las pautas de la normativa medioambiental europea. En cuanto a las similitudes, se persigue en primer lugar prevenir la producción del residuo, también el alimentario; y, si ello no es posible, se establecen distintos modos de gestión. Este doble rasero —prevención/gestión— se respeta en la norma francesa igual que en el marco europeo, y también se clasifican jerárquicamente de menor a mayor las opciones de gestión de los residuos según sea su impacto ambiental o, en el caso de los alimentos, también según su grado de aprovechamiento como alimentos.

Como muestra la figura 1, la primera opción que el Código de Medioambiente francés es la *prevención* del desperdicio de alimentos. Vista la definición de desperdicio alimentario del Informe Garot, el objetivo de esta primera obligación es evitar que los alimentos destinados al consumo humano lleguen a perderse, desecharse o malmeterse en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria, y que efectivamente se destinen al consumo humano y no lleguen a convertirse en residuo. Si bien se establece la finalidad, la ley no especifica cómo alcanzarla. Al no fijarse qué acciones deben realizarse para prevenir el despilfarro, la interpretación de la norma debe complementarse con otros instrumentos, de entre los cuales destacan de nuevo la Directiva de residuos, así como el tan mentado Informe Garot.

En cuanto a la normativa europea, es preciso recordar la definición de «prevención» de la directiva, según la cual la prevención incluye las «medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir: a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos; b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos, o c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos» (art. 3.12).

Por su parte, en el Informe Garot se enumeran de forma concreta distintas estrategias que pueden realizar los actores de la cadena alimentaria para evitar el despilfarro como, por ejemplo, la correcta

gestión de stocks por los distribuidores o la adopción de conductas de consumo responsable por los consumidores finales²⁸. Todas ellas no obstante, solo tienen un valor orientativo e interpretativo, mientras no sean recogidas e impuestas por la legislación con carácter específico. Asimismo, la donación, que la ley sitúa en el segundo orden de la priorización, puede considerarse como una estrategia, quizás la principal en el marco francés, de prevención del desperdicio de alimentos, pues implica su aprovechamiento para la finalidad con la que se producen sin que lleguen a ser residuo.

El resto de acciones contenidas en la priorización van dirigidas a la gestión de los desperdicios alimentarios, y son de aplicación solo cuando no haya sido posible evitar el desperdicio. En esta situación, la primera opción que contempla la ley francesa es la transformación de los alimentos, que se coloca en el mismo orden jerárquico que la donación. No obstante, téngase en cuenta que si existe transformación —valga el ejemplo de la fruta que no cumple las normas de calibre y se transforma en compota, mermelada, zumo, sidra, etc.— se trata de gestión y no de prevención, puesto que el alimento ha alcanzado la categoría de residuo²⁹ y se somete a su tratamiento para su valorización y posterior obtención de un producto secundario.

En el siguiente orden de la priorización, cuando los alimentos no pueden destinarse al consumo humano, porque —debe interpretarse— dejan de ser seguros para ello, la ley francesa prevé que se destinen a la alimentación animal. En este eslabón es imprescindible la remisión a la normativa europea en materia de seguridad alimentaria por dos motivos. De un lado, para la comprensión del concepto de alimento no seguro que define el Reglamento 178/2002³⁰. Y, del otro, para garantizar que la alimentación animal también respeta las debidas normas de seguridad alimentaria³¹.

²⁸ Me remito a los debates parlamentarios y los informes allí presentados y, en especial, al Informe Garot, pp. 17 y ss.

²⁹ No creo que sea posible calificar este tipo de alimento como subproducto, según la definición del art. 5.1 de la Directiva 2008/98/CE, pues no se cumplen los primeros requisitos: «es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente» y «la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal».

³⁰ De conformidad con el art. 14 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, no son seguros los alimentos que sean nocivos para la salud o que no sean aptos para el consumo humano. Lo que es un alimento nocivo para la salud o no apto para el consumo se determinará de conformidad con las condiciones que especifican los numerales 3, 4 y 5 del mismo artículo, al cual remito al lector.

³¹ Es de sobras conocido que la causa de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob o enfermedad de las “vacas locas”, fue la relajación en el tratamiento de los componentes animales de los piensos y que no permitía la eliminación de los priones que causan la enfermedad. De ahí que el Reglamento europeo 178/2002 se refiera no solo a los alimentos, sino también a los piensos animales.

El último de los fines que se prevé en la jerarquía de la norma francesa consiste en destinar los alimentos a elaborar compost agrícola o su valorización para la generación de energía, prioritariamente mediante metanización³². A pesar de que ambos se hallen en el mismo nivel jerárquico, el legislador francés da prioridad a la valorización orgánica de los desperdicios, con destino a la elaboración de compost agrícola, por encima de la valorización energética. E incluso cuando se trata de valorización energética, la ley prioriza la valorización por metanización, a la que alude de forma expresa, por encima de otras formas de valorización como podría ser, por ejemplo, la incineración.

4.1.3. Los efectos jurídicos de la jerarquía y su relevancia

Vista la relación de sujetos y de medidas jerarquizadas, queda por dilucidar cuál es el alcance de la priorización del artículo L544-15-4 del *Code de l'environnement*.

El tenor literal del precepto configura la priorización como un conjunto de obligaciones dirigidas a los distintos sujetos de la cadena alimentaria. Ahora bien, la eficacia de dichas obligaciones no se desprende de la jerarquía, la cual recoge las conductas de forma genérica y por ello acaba teniendo un valor principalmente simbólico. Su obligatoriedad se deriva, por el contrario, de su eventual concreción en otros preceptos del mismo Código u otras normas. Por ejemplo, la obligación de donar alimentos viene recogida en preceptos posteriores del Código de medioambiente, regulándose de forma concreta cómo debe articularse dicha obligación y qué consecuencias tiene su incumplimiento.

Así pues, el valor de tal jerarquía no reside en la imposición de unas obligaciones, sino precisamente en el establecimiento de un orden o prelación en el cumplimiento de las acciones de la lucha contra el despilfarro de alimentos. En este sentido debe destacarse que no se trata de un mero principio rector, del que los operadores de la cadena alimentaria puedan disponer según su mejor conveniencia. De hecho, esto es precisamente lo que pretende evitarse con tal jerarquía. Téngase presente que determinadas formas de gestión de los desperdicios puede resultar económica o logísticamente más ventajosa, y los operadores tenderán a elegir esa opción. Mediante el establecimiento de una priorización pretenden superarse situaciones como la que se acaba de describir. Es obvio, no obstante, que para que sea atendida la priorización debe acompañarse de medidas que estimulen su cumplimiento, por ejemplo incentivando fiscalmente la donación³³; o fuercen a él, por ejemplo sancionando su inobservancia.

³² De conformidad con el diccionario online de la Real Academia de Ingeniería, la metanización es el «[p]roceso de fermentación anaerobia de los componentes orgánicos de los residuos que se produce por bacterias que se desarrollan en ambientes carentes de oxígeno y durante el proceso se produce un gas (biogás) que se compone fundamentalmente de metano (CH₄) y de dióxido de carbono (CO₂)».

³³ Por ejemplo, en muchos países de la Unión Europea existen incentivos a la producción energética mediante desperdicios alimentarios, con lo que es lógico que los operadores prefieran esta opción, frente a la donación o la transformación. Informe de Bio by

Por último, esta jerarquía de acciones tiene también un fuerte valor simbólico, pues pone de manifiesto la clara voluntad política y legislativa de luchar contra el despilfarro de alimentos. Además, en dicha lucha se involucra a todos los operadores de la cadena alimentaria, incluidos los consumidores y las asociaciones a las que pueda hacerse la donación de alimentos.

4.2. La prohibición de tirar alimentos dirigida a los distribuidores: o cómo evitar la práctica de la *javellisation*

Una de las previsiones más contundentes de la regulación francesa es la prohibición de desechar alimentos aptos para el consumo humano. El *Code de l'environnement*, según la modificación operada por la *Loi contre le gaspillage alimentaire*, contiene dos previsiones dirigidas a evitar que la comida se tire.

Así, el apartado primero del artículo L541-15-5 del *Code de l'environnement* establece lo siguiente:

«Los distribuidores del sector alimentario asegurarán la comercialización de sus productos alimentarios o su valorización conforme al orden de prioridades establecidas en el artículo L541-15-4».

En esta primera frase se impone con carácter primario a los distribuidores la carga de evitar el desperdicio alimentario, poniéndose de manifiesto, como se ha avanzado anteriormente, que no todos los operadores soportan con el mismo grado de intensidad la misión de luchar contra el despilfarro de alimentos. Es preciso notar, pues, que tal obligación no afecta a productores, transformadores, consumidores o asociaciones, sino únicamente a los distribuidores, sin importar además sus características: afecta lo mismo a una gran cadena de distribución de alimentos que a un pequeño comercio de barrio. Cuestión distinta es determinar qué encaja dentro del concepto de distribuidor, puesto que la legislación francesa no incorpora una lista de definiciones de conceptos clave. No obstante, de los debates parlamentarios y del Informe Garot puede deducirse que el concepto de distribuidor se refiere a las superficies de venta de productos alimentarios, sin que se incluyan los servicios de restauración y *catering*³⁴.

Y el mismo precepto sigue:

«Sin perjuicio de la normativa en materia de seguridad alimentaria, dichos distribuidores no podrán calificar deliberadamente sus productos sin vender pero todavía consumibles, como productos no aptos para el consumo o para cualquiera de las formas de valorización previstas en el artículo L. 541-15-4».

La ley obliga así a los distribuidores a gestionar los desperdicios alimentarios con pleno sometimiento a la jerarquía establecida, al prohibir

Deloitte para el ECOSOC, *Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donation, Final Report*, 2014, pp. 53 y 54.

³⁴ Tampoco el Reglamento europeo de seguridad alimentaria 178/2002, define el concepto de distribuidor, a pesar de que la norma hable de forma constante de producción, transformación y distribución de productos alimentarios.

que se tiren los alimentos que puedan ser destinados al consumo humano o cualquiera de las otras finalidades de la jerarquía para su reutilización, reciclaje o valorización. La redacción de esta última parte del precepto, no obstante, adolece de una grave deficiencia y es que si el texto de la ley se lee en sentido estricto, lo que se prohíbe es tirar solo los alimentos «sin vender pero todavía consumibles» de modo que, *a sensu contrario*, aquellos que no son aptos para el consumo podrán desecharse³⁵.

Tal interpretación choca frontalmente con la jerarquía establecida en el art. L541-15-4 del Código de Medioambiente, que prevé que los alimentos que no puedan donarse o transformarse —entre los cuales necesariamente se hallarán los que no son aptos para el consumo humano—, se reutilicen como pienso animal, o se valoricen como compost agrícola o para la producción energética. Es obvio pues que los alimentos que no sean consumibles deberán, de acuerdo con dicha jerarquía, destinarse a los fines de reutilización y valorización. Esta es la interpretación que debe darse al artículo, en consonancia con la voluntad legislativa de lucha contra el despilfarro de alimentos, superando así lo que se desprende del tenor literal del mismo.

La literalidad de este precepto se debe a la voluntad de servir a un objetivo muy concreto: evitar la *javellisation*, una de las principales preocupaciones del legislador francés según se pone de manifiesto a lo largo de los debates parlamentarios. La *javellisation* es —o era— una conducta habitual consistente en rociar con lejía (*eau de javel*, en francés) alimentos que, a pesar de ser aptos para el consumo humano, son desechados por los distribuidores porque, por ejemplo, el envase está dañado, el alimento está próximo a la fecha de caducidad o ha superado la fecha de duración mínima, etc. La *javellisation* evita al productor y al distribuidor que el producto se consuma y, así, tener que asumir eventuales responsabilidades³⁶. Puede que teniendo en mente la *javelisation*, el legislador recogiera en la norma que no podrá calificarse deliberadamente los «*productos sin vender pero todavía consumibles*, como productos no aptos para el consumo o para cualquiera de las formas de valorización previstas en el artículo L541-15-4».

Por último, para reforzar la prohibición de tirar alimentos, el art. L541-15-6 del *Code de l'environnement* configura la conducta como infracción y se establece una sanción pecuniaria relativamente considerable —en especial si se tiene en cuenta que no distingue entre distintos tipos de distribuidor—, que además puede ir acompañada de una

³⁵ A. DENIZOT, «Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (D. 2016. 593)», en *Revue Trimestrelle de Droit Civil*, 2016, p.473.

³⁶ Así se explica, por ejemplo, en el Informe presentado durante la tramitación de la *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, por la *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable* ante el Senado (doc. núm. 268), en fecha 16 de diciembre de 2015, p. 33.

medida accesoria consistente en hacer pública la sanción, con la repercusión que ello puede tener en el buen nombre del distribuidor³⁷.

4.3. La donación de alimentos

Una de las principales medidas previstas en la normativa francesa de lucha contra el despilfarro es la donación de alimentos. Su importancia se aprecia a simple vista, con tan solo observar el grado de detalle con el que se ha regulado la donación para frenar el despilfarro en comparación con el resto de acciones previstas.

La preferencia por esta opción puede explicarse en atención a distintas razones. De un lado, la donación es una práctica habitual que los distribuidores de alimentos en Francia venían ya realizando de forma voluntaria, especialmente desde la puesta en marcha del *Pacto nacional de lucha contra el desperdicio de alimentos* o *Pacto «anti-gaspi»*, de modo que otorgar mayor seguridad jurídica en este contexto es sin duda una acción legislativa positiva. Otro motivo puede hallarse en el Derecho comparado, pues los países que han legislado en materia de desperdicio de alimentos suelen optar por regular su donación —Bélgica, Italia y Estados Unidos son ejemplo de ello. Y, por último, por la *vis* social y trascendencia ética de la donación de alimentos como estrategia de lucha contra el desperdicio de alimentos, especialmente en tiempos de crisis económica como la que se sigue viviendo en Europa, que no solo evita el desperdicio sino que también contribuye a aliviar las terribles consecuencias de la pobreza.

Así, la regulación de la donación, contenida en los arts. L541-15-5 y 6 del Código de Medioambiente junto a otras normas, tiene dos objetivos principales. De un lado, dotar de la mayor seguridad jurídica la donación de alimentos. Y, del otro y con carácter principal, remover los obstáculos que puedan entorpecer la donación de alimentos aptos para el consumo humano. Entre estos impedimentos se hallan elementos muy dispares. Por ejemplo, preocupa a los productores y distribuidores que se produzca una intoxicación a raíz de un producto alimentario donado y ello pueda tener repercusiones en la marca del producto o buen nombre del distribuidor, o pueda generar responsabilidad civil o incluso penal respecto al donante o al productor. También forman parte de estos impedimentos los costes asociados a la donación relativos, por ejemplo, al transporte o almacenamiento de dichos productos. Y, por último, en esta lista de barreras, también debe tenerse en cuenta la dimensión fiscal como, por

³⁷ En concreto, art. L541-15-6 del *Code de l'environnement* dice que: «El distribuidor del sector alimentario que deliberadamente califique como no aptos para el consumo productos alimentarios sin vender pero que todavía sean consumibles, será sancionado con una multa de 3.750€, sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias relativas a la seguridad alimentaria. También podrá imponerse una sanción accesoria de publicidad o difusión de la decisión que se adopte, en los términos previstos en el artículo 131-35 del Código Penal».

ejemplo, la asunción del IVA sobre los productos donados y su cómputo a efectos del impuesto de sociedades³⁸.

En mayor o menor medida, el marco jurídico francés intenta dar respuesta a la mayoría de las cuestiones apuntadas, bien a través de la *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* bien a través de otras normas.

4.3.1. Las condiciones de la donación

La clave de bóveda de la regulación de la donación de alimentos se halla en la articulación de un marco que dote de la mayor seguridad jurídica posible a esta operación y, a su vez, garantice la seguridad del consumidor final del alimento donado. Esta regulación se formula mediante los artículos L541-15-5 y 6 del Código de Medioambiente, según adición de la *Loi contre le gaspillage alimentaire*. Además, han sido desarrollados reglamentariamente en los artículos D543-306 y 307 del mismo Código de Medioambiente, de rango reglamentario. Dichos preceptos reglamentarios fueron añadidos al Código mediante el *Décret n° 2016-1962 du 28 décembre 2016 relatif aux dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime*.

4.3.1.1. El carácter obligatorio de la donación.

La imposición de donar alimentos se establece del siguiente modo. La norma obliga a las superficies de distribución de alimentos al por menor superiores a 400m² a formalizar un pacto o convenio que regule dicha donación a organizaciones benéficas (art. L541-15-5, párrafo tercero, del Código de Medio Ambiente). Establece además que dichos comercios deberán formalizar uno o más acuerdos sobre la donación de alimentos con organizaciones benéficas en el plazo de un año tras la aprobación de la norma y, en caso de nuevas superficies, en el plazo de un año tras su apertura (art. L541-15-6, párrafo primero, del Código de Medio Ambiente). Y, por último, fija que el incumplimiento de dicha obligación puede ser sancionado con una multa (art. L541-15-6, párrafo segundo, del Código de Medio Ambiente).

En suma, la norma francesa obliga a las superficies de más de 400m² que se dedican al comercio al por menor de alimentos a formalizar pactos o acuerdos regulando la donación de alimentos, so pena de multa en caso contrario. Además, obliga a realizar la donación bajo unas determinadas condiciones pautadas reglamentariamente.

4.3.1.2. Donantes y receptores de la donación.

Como se recordará, una de las primeras proposiciones legislativas en materia de desperdicio pretendía imponer esta obligación a las superficies de más de 1000m². Sin duda, debe valorarse positivamente que se haya

³⁸ Se relatan de forma detallada las barreras que los operadores detectan ante la donación de alimentos en el informe de Bio by Deloitte para el ECOSOC, pp. 16-17.

reducido la superficie a 400m², pues acaban viéndose obligados a donar alimentos más distribuidores. Asimismo, que no todos se vean constreñidos a tal obligación, sino solo los más grandes, también debe valorarse positivamente apriorísticamente, dado que es de presumir que las superficies más pequeñas desperdician menos —al menos en términos absolutos— y disponen de menos medios para organizar logísticamente la donación.

Igualmente, es relevante destacar que la donación viene impuesta en favor de entidades benéficas, de modo que no es posible donar a cualquier sujeto —por ejemplo, directamente a consumidores finales. Se entiende que esta previsión va dirigida a evitar que los alimentos que se donan se destinen a fines distintos o que se cree un mercado alternativo con ellos, a pesar de la dificultad de evitar este problema de forma absoluta³⁹. En fin, el objetivo último es garantizar que las donaciones sirvan para aliviar situaciones de necesidad de la población más desfavorecida o en situación de necesidad, con lo que en este punto la legislación francesa saca a relucir la vertiente más social y ética vinculada a la regulación del desperdicio alimentario.

4.3.1.3. *El contenido mínimo de los pactos de donación.*

En relación con el contenido mínimo que los pactos de donación, la norma francesa pone el acento en garantizar la seguridad alimentaria y, sobretudo, una mayor seguridad jurídica para donante y receptor en esta operación. Así, exige que dichos pactos establezcan (a) que la selección de los alimentos a donar la haga el minorista; (b) la posibilidad de que la organización receptora rechace la donación especialmente «cuando su capacidad de transporte, de almacenamiento o las posibilidades de distribución no sean suficientes; cuando tras un control visual de los alimentos los juzguen no aptos para el consumo; o cuando las exigencias normativas en vigor en materia de higiene y de seguridad alimentaria no sean respetadas»; (c) las condiciones de la recogida, transporte y almacenamiento de los productos alimentarios, así como las correspondientes responsabilidades de los operadores en la donación; y, por último, (d) que se garantizará la trazabilidad del producto donado, para lo que se exige que exista algún tipo de documento que acredite la donación.

La formalización de tales pactos o convenios con entidades benéficas es también importante a efectos fiscales, pues servirán al fin de acreditar que tales donaciones son efectivamente realizadas y en qué términos.

³⁹ Esta es una de las preocupaciones del Parlamento Europeo, que en una reciente Resolución «[p]ide a la Comisión y a los Estados miembros que, sin imponer una carga innecesaria a las pymes y a las organizaciones de voluntarios, controlen atentamente las donaciones y se aseguren de que estas no se desvíen y se vendan en mercados alternativos, lo que haría que las personas necesitadas no pudieran beneficiarse de esas donaciones de alimentos y disuadiría a los profesionales de donar por temor a una competencia desleal». Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de mayo de 2017, sobre la iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria (2016/2223(INI)), petición núm. 110, p.24.

Como se verá a continuación, ello es relevante pues las donaciones pueden llegar a minorar el impuesto de sociedades o el impuesto sobre la renta.

4.3.1.4. *Características de los alimentos sujetos a donación.*

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los alimentos que se donen, como es lógico, la normativa establece que la donación se limite a los alimentos aptos para el consumo humano (art. L541-15-5, párrafo tercero, del Código de Medioambiente) y, junto a ello, en los artículos D 543-306 y 307, de rango reglamentario, de dicho Código se fijan determinadas características que deberán reunir los alimentos donados.

En este sentido, el reglamento se preocupa en especial por su seguridad focalizándose en dos elementos: la fecha de caducidad y el etiquetado. Así, de un lado, exige que la donación de alimentos con fecha de caducidad se realice con carácter general 48 horas antes de que se cumpla dicha fecha. El objetivo es garantizar que en el momento en el que el producto llegue al consumidor final, este no haya caducado. De otro lado, se exige que los productos donados estén debidamente etiquetados, de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (aunque se prevén algunas excepciones). Todo ello en el bien entendido que la información que contiene la etiqueta es crucial para salvaguardar los derechos e intereses del consumidor final y, en especial, su salud. Por último, los únicos alimentos que quedan excluidos de la posibilidad de ser donados son los productos alimentarios de origen animal que no vengan envasados en el sentido del Reglamento europeo 1169/2011 ya mencionado⁴⁰.

4.3.2. La preocupación del legislador francés por las marcas de distribución

Se ha visto anteriormente que la legislación francesa prohíbe tirar alimentos todavía aptos para el consumo humano, obligando a los distribuidores a someter dichos productos a las opciones de gestión jerarquizadas por la ley, y la primera de estas opciones es la donación de los alimentos o su transformación. Así, se prohíbe que se califiquen como no aptos para el consumo humano alimentos que todavía podrían serlo, forzando su donación con carácter prioritario.

A la luz de la normativa francesa, uno de los principales problemas que obsta la donación reside en los productos comercializados bajo marcas de distribución, o marcas blancas, y que el Código del Consumo francés define como «aquellos productos cuyas características son definidas por la empresa o grupo de empresas que se encargan de su venta al detalle y

⁴⁰ La exclusión de alimentos se establece mediante decisión del ministro de Agricultura de turno. En este caso, es de aplicación el *Arrêté du 12 avril 2017 fixant les catégories de denrées alimentaires exclues des dons effectués entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime*.

que es propietario de la marca sobre la que se vende»⁴¹. La problemática que suscita la donación de estos productos se conecta con la responsabilidad civil por productos defectuosos que, si bien por regla general recae en el productor, en el caso de las marcas blancas la legislación asimila al distribuidor con el productor, trasladándole la responsabilidad.

Para entender el problema, nada mejor que un ejemplo. Imagínese que un lote de productos alimentarios comercializados bajo una marca de distribución no puede ponerse a la venta porque los envases del lote están dañados o porque la fecha de consumo preferente ha sido superada, a pesar de que el producto siga siendo seguro. En estas circunstancias los distribuidores evitan la donación ya que, en caso de producirse un daño a resultas de su consumo porque el producto era defectuoso, la responsabilidad recaería sobre ellos, a pesar de no ser los fabricantes, porque la Ley les asimila al productor. De ahí que fuese habitual que los distribuidores prohibiesen a los productores la donación de los productos que llevasen su marca blanca. Así a los productores de dichos productos les quedaba prohibido donar tales alimentos en caso de no haber llegado a la comercialización, por ejemplo, a causa de sobreproducción, de rechazo o devolución de lotes por defectos en el embalaje, etc.⁴².

Ante esta problemática, el legislador francés articula dos soluciones. De un lado, se prohíbe cualquier tipo de pacto que impida la donación de estos alimentos y, del otro, se pretende modificar el régimen de responsabilidad por producto defectuoso en caso de donación de alimentos de marca blanca. Se verá, no obstante, que la reforma propuesta del sistema de responsabilidad, desenfocada y mal articulada, no tuvo éxito y acabó derogándose.

4.3.2.1. *"Prohibido prohibir": interdicción de obstaculizar la donación de alimentos comercializados bajo una marca de distribución.*

Para frenar la problemática que según el legislador francés suscita la donación de alimentos comercializados bajo una marca blanca, la *Loi contre le gaspillage alimentaire* introdujo el párrafo segundo del art. L541-15-5 del Código de Medioambiente. Dicho precepto reza como sigue:

«Ningún pacto contractual podrá obstaculizar la donación de productos alimentarios comercializados bajo una marca de distribución, (...), por un operador del sector alimentario a una asociación caritativa habilitada en aplicación del artículo L230-6 del Código rural y de la pesca marítima.»

Con esta previsión se quiere remover dicho obstáculo, favoreciendo así la donación de alimentos. Ahora bien, nada dice el legislador francés sobre la donación de otro tipo de productos alimentarios, solo los productos comercializados bajo una marca blanca ocupan la previsión, bajo la presunción que solo estos son objeto de pactos anti-donación.

⁴¹ Actual artículo R412-47 (de rango reglamentario) del Código de Consumo francés.

⁴² Ver el *Rapport de la Commission des Affaires Économiques sur la proposition de loi visant à lutter contre le gaspillage alimentaire* (nº 3052), pp. 31 y 32.

4.3.2.2. *El particular y frustrado ajuste del régimen de responsabilidad por producto defectuoso en caso de alimentos de marca blanca.*

La anterior no fue la única solución que se pretendió dar a la donación de alimentos comercializados bajo una marca de distribución, pues el legislador también quiso ajustar el régimen de responsabilidad extracontractual por producto defectuoso. No corresponde en este trabajo el análisis del régimen de responsabilidad por productos defectuosos⁴³, pero es preciso describir someramente sus pilares para comprender mejor la inteligencia de la norma francesa.

El régimen de responsabilidad por producto defectuoso en los países de la Unión Europea viene pautado por la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, que fue modificada expresamente tras la crisis de las «vacas locas» para que dentro del concepto de producto quedaran incluidos los alimentos⁴⁴. Así, en el supuesto de que un alimento provoque un daño porque es defectuoso, la norma europea establece que [e]l productor será responsable de los daños causados por los defectos de sus productos», y se define el concepto de productor como «toda persona que fabrica un producto acabado, que produce una materia prima o que fabrica una parte integrante, y *toda aquella persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo en el producto*»⁴⁵. Esto es, el distribuidor que pone su nombre, marca, etc. a un producto, será considerado productor y, por lo tanto, responsable principal en caso de que el producto sea defectuoso y cause daños. El Código Civil francés se ajusta a los mandatos de la Directiva europea y establece en el actual art. 1245-5 que el que ponga su nombre, marca o signo distintivo un producto se asimilará al productor a efectos de responsabilidad extracontractual por producto defectuoso.

La anterior configuración entorpecía, según el legislador francés, la donación de productos comercializados bajo una marca de distribución, por los motivos razonados anteriormente, y para evitarlo se pretendió trasladar la responsabilidad de aquel que pone su nombre, marca o distintivo en el producto al verdadero productor.

Así, la *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* modificó el art. 1386-6 del Código Civil francés (actual artículo 1245-5), añadiendo un supuesto de sujeto asimilado al productor a efectos de responsabilidad extracontractual por producto defectuoso. Así se consideraba productor no solo a (a) toda aquella persona que se presente como productor poniendo su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo en el producto y a (b)

⁴³ Entre muchas, remito al lector a M. E. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Seguridad alimentaria y derecho de daños*, Madrid, Editorial Reus, 2015, una de las obras más recientes con específica remisión a los alimentos.

⁴⁴ Modificada por la Directiva 1999/34/EC, para incluir la energía, y los productos agrícolas y de pesca en el concepto de producto. Se define producto como «cualquier bien mueble, aun cuando esté incorporado a otro bien mueble o a un bien inmueble».

⁴⁵ Arts. 1 y 2 de la Directiva 85/374. La cursiva es mía.

toda persona que importe un producto en la Comunidad con vistas a su venta , alquiler , arrendamiento financiero o cualquier otra forma de distribución en el marco de su actividad comercial —hasta aquí no se dice más que lo que pauta la Directiva europea—; sino también a (c) «quien haga donación de un producto vendido bajo una marca de un distribuidor en tanto que fabricante vinculado a una empresa o grupo de empresas (...)».

La nueva previsión añadida al Código Civil era desacertada por tres motivos. Primero, porque se asimilaba al productor al que ya lo es cuando dona productos que ha fabricado pero que se comercializan con un nombre, marca o distintivo distinto al suyo, para eximir de responsabilidad al distribuidor. Segundo, porque obviaba la posibilidad de que la donación de estos productos la realizara el mismo distribuidor, de modo que no se removían los obstáculos a la donación de estos productos alimentarios por el distribuidor —por ejemplo, una cadena de supermercados que parece estar en buena posición para donar tales productos— sino solo cuando el donante era el mismo fabricante. Ello parece ir en contra de la voluntad que se deduce del debate parlamentario de promover la donación de alimentos, sin distinciones de ningún tipo. Y, tercero, porque era difícil encajar tal modificación en el marco normativo europeo y francés de responsabilidad extracontractual por productos defectuosos⁴⁶. En cualquier caso, la vida del precepto en cuestión fue efímera, derogándose al poco de haberse aprobado⁴⁷.

Más allá de las anteriores observaciones, la modificación del régimen de responsabilidad francesa también presenta peculiaridades en comparación con otros modelos legislativos. Así, a diferencia de otros países que han legislado en esta materia, la preocupación del legislador francés solo se manifiesta en relación con un tipo muy específico y concreto de productos alimentarios, los productos comercializados bajo una marca blanca, y la responsabilidad que preocupa es la responsabilidad civil extracontractual por producto defectuoso. Así, no interesa la posible responsabilidad penal y, sobre todo, la responsabilidad administrativa asociada al cumplimiento de los requisitos de seguridad alimentaria, cuestiones que por el contrario han sido objeto de regulación en otros países⁴⁸.

⁴⁶ Esta incongruencia tampoco ha pasado por alto a la doctrina francesa: A. DENIZOT, *op. cit.*, p. 473.

⁴⁷ Operó la derogación la Ordonnance n° 2016-131, du 10 février 2016, portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, que realizó una importante modificación al Código Civil francés y, entre otros, eliminó el precepto que se comenta. Es debido destacar que la *Ordonnance* entró en vigor el 1 de octubre de 2016, habiéndose publicado el 10 de febrero de 2016, justo un día antes de que se publicara la *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, de 11 de febrero del mismo año. La incongruencia entre una y otra reforma, tramitadas paralelamente, es muestra de cierto caos en la reforma sobre el desperdicio de alimentos.

⁴⁸ Por ejemplo, en Italia, se equipara la organización benéfica a la que se realiza la donación al consumidor final a efectos del cumplimiento de la normativa sobre «conservación, transporte, depósito y utilización de los alimentos», Legge 25 giugno 2003, n. 155, "Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà

Con todo, actualmente el régimen de responsabilidad extracontractual por producto defectuoso y de responsabilidad penal y administrativa en relación con la donación alimentos no contiene ninguna previsión específica dirigida a fomentar o facilitar la donación en Francia, excepto la prohibición de los pactos anti-donación.

4.3.3. Los incentivos fiscales a la donación de alimentos. En particular, el impuesto de sociedades y el fomento del mecenazgo

Las anteriores no son las únicas medidas que la legislación francesa prevé en relación con la donación de alimentos. También la normativa fiscal tiene en cuenta que los tributos pueden suponer una traba, de modo que existen algunos ajustes susceptibles de estimular la donación de alimentos. En concreto dos son los impuestos que entran en juego en el acto de la donación: de un lado, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y, del otro, el impuesto de sociedades. La legislación francesa no contempla ninguna previsión aplicable al IVA vinculado a la donación de alimentos⁴⁹, pero sí que incide en el impuesto de sociedades.

En este sentido, interesa el artículo 238 bis del *Code Général des Impôts*, que pretende estimular actuaciones de mecenazgo al contemplar que las donaciones dinerarias o en especie puedan suponer una minoración del importe a satisfacer del impuesto sobre la renta o del impuesto de sociedades. Así, se regula que el 60% del valor neto de la donación pueda deducirse de dichos impuestos, con el límite del cinco por mil de la cifra total de negocios, cuando dicha donación se realice a una

sociale" (modificado por la Legge 19 agosto 2016, n. 166). O en Estados Unidos, donde la *Good Samaritan Food Donation Act*, de 1 de octubre de 1996, de forma paladina, exime de responsabilidad civil y penal tanto al donante como a las organizaciones benéficas que colectan y distribuyen los alimentos donados —con la excepción de que el daño haya sido causado dolosamente o a consecuencia de una grave negligencia.

⁴⁹ De conformidad con la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, las donaciones no quedan exentas del impuesto sobre el valor añadido (IVA). De ahí que este impuesto pueda suponer un impedimento a la donación, pues el donante —que se ha hecho cargo del impuesto en la adquisición del producto alimentario— no puede repercutirlo al consumidor final ni a la organización benéfica, y debe asumir el coste de dicho impuesto. Ante esta situación dos son las posibles estrategias que podrían seguirse. Bien podría eximirse dichas donaciones del sometimiento al impuesto, de modo que el donante no tuviera que asumirlo. Bien podría crearse la ficción que el valor del bien donado es cero o muy bajo, de modo que el importe del impuesto fuese igualmente muy reducido o inexistente. Se trata, sin duda, de un tema complejo. Al respecto véase el Informe de Bio by Deloitte para el ECOSOC, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

En una reciente resolución el Parlamento Europeo «[p]ide a la Comisión que proponga una modificación de la Directiva sobre el IVA que autorice explícitamente las exenciones fiscales por donaciones de alimentos; [y] pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones de la Comisión y fijen un IVA próximo a cero si la donación se realiza cerca de la fecha de consumo preferente o los alimentos son invendibles». Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de mayo de 2017, sobre la iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria (2016/2223(INI)), petición núm. 105, p. 23.

serie de entidades benéficas, sin fines de lucro, etc.⁵⁰. Esta es una previsión de carácter general de estímulo del mecenazgo que, aunque no esté explícitamente dirigida a la donación de alimentos, puede perfectamente aplicarse al caso⁵¹. Y de hecho, así lo pone de manifiesto el documento elaborado por la *Direction Générale des Finances Publiques* comentando e interpretando la legislación fiscal francesa, en el que se considera de forma específica la donación de alimentos y se esclarecen todos los pormenores asociados a la misma.

La cuestión controvertida en relación con la donación radica en determinar el valor de la donación y, por lo tanto, del importe a deducir cuando se trata de donaciones en especie. A la aclaración de tal cuestión y a otras se dedica el mentado comentario a la legislación fiscal francesa elaborado por la *Direction Générale des Finances Publiques*, y en el que explícitamente prevé la donación de alimentos⁵².

En cuanto al valor del bien donado, la regla general es que se tomará como referencia su precio de coste, es decir, el coste que representa para la empresa la pérdida de dicho bien. Ello implica que en el cálculo del valor de la donación no se incluya la ganancia que el donante habría obtenido de haber vendido dicho producto. Ahora bien, la donación de alimentos no se rige según la regla general anterior. Cuando se trata de la donación de productos destinados a la alimentación humana, el cálculo de su valor deberá tener en cuenta las características específicas del producto donado, en tanto que de no haberse donado el alimento habría sido tirado.

Así, según el documento mentado, cuando se trate de la donación de alimentos que tienen una fecha de consumo preferente, su valor será el siguiente: «su precio de coste, cuando el bien sea donado antes de los tres días previos a la fecha de consumo preferente» o «el 50% de su precio de coste cuando la donación tenga lugar durante los tres días

⁵⁰ Una medida similar está prevista en el ordenamiento español, en virtud de los artículos 17, 18 y 20 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, según la cual los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades tendrán derecho a deducir de la cuota íntegra un 35% del valor de los bienes donados según el valor contable que tuviesen en el momento de la transmisión.

⁵¹ Estas previsiones del Código General de los Impuestos francés no fueron incorporadas a la norma por ninguna de las leyes de cabecera en materia de lucha contra el despilfarro de alimentos (ni la *Loi pour la croissance verte*, ni la *Loi contre le gaspillage alimentaire*).

⁵² Publicado en el *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts* el 7 de febrero de 2017, se trata de un documento interpretativo de la Ley que realiza *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP) y que lleva por título: «*BIC - Réductions d'impôts - Mécénat ou réduction d'impôt pour les dons en faveur des œuvres et organismes visés à l'article 238 bis du CGI - Conditions relatives aux versements effectués par les entreprises*» (núm. Referencia: BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20170207).

Si bien este documento no recibe la consideración de circular o de instrucción fiscal, las interpretaciones de la legislación fiscal de la *Direction Générale* publicadas en dicho Boletín pueden hacerse valer ante la administración fiscal en ciertos supuestos (art. L80 A, párrafo segundo, del *Livre des procédures fiscales*). Entre la doctrina, véase R. FIEVET, «*Mécénat - Évaluation des dons - Lutte contre le gaspillage alimentaire*», en *Juris associations*, nº544, 2016, p. 14.

previos a la fecha de consumo preferente», según la interpretación de la *Direction Générale des Finances Publiques*.

Para la donación del resto de productos alimentarios —y se citan expresamente las frutas y verduras frescas, los productos de carnicería artesanal, etc.—, el valor que se tendrá en cuenta a efectos de la reducción del impuesto será: «su precio de coste, cuando el bien donado sea todavía consumible y comercializable en un circuito habitual de venta al público de productos alimentarios destinados a la alimentación humana» o «el 50% de su precio de coste cuando el bien donado, aunque consumible, no sea comercializable o ya no sea comercializable en un circuito habitual de venta al público de productos alimentarios destinados a la alimentación humana».

Y el documento remarca a continuación algo muy importante para el sector agrícola: «[l]as frutas y verduras que no respetan las normas de calibre (...) son productos alimentarios comercializables en un circuito habitual de venta al público de productos alimentarios destinados al consumo humano». Y se añade que se consideran «consumibles los productos destinados a la alimentación humana que son conformes a las disposiciones reglamentarias relativas a la seguridad sanitaria (...)». Con ello pretende ponerse en valor las frutas y verduras al margen de su aspecto, siempre que sean productos seguros. Así, a efectos de su donación, a pesar de que no cumplan normas de calibre, su valor será el precio de coste.

Sin duda es un acierto estimular la donación de alimentos por la vía tributaria. Ahora bien, es preciso notar que este estímulo se dirige solo a la donación y no al resto de acciones de lucha contra el despilfarro que prevé la normativa francesa. Así, del mismo modo que pretende incentivarse fiscalmente la donación, estrategias similares podrían aplicarse cuando los actores de la cadena alimentaria destinaran dichos alimentos a otros de los fines previstos en la priorización.

4.4. La responsabilidad social de las empresas

La *Loi contre le gaspillage alimentaire*, en su artículo 4, también ha previsto la modificación del Código de Comercio francés para acoger como uno de los ámbitos de la responsabilidad social de las empresas la lucha contra el desperdicio de alimentos.

En virtud de dicha modificación el art. L 225-102-1 del *Code de Commerce* reza actualmente que en el informe anual que presentarán los consejos de administración o dirección empresarial a la asamblea general deberá constar, entre otros, información relativa «al modo en el que la empresa gestiona las repercusiones sociales e medioambientales de su actividad, incluidos los efectos que su actividad y el uso de los bienes y servicios que produce tienen en el cambio climático, así como información sobre los compromisos sociales asumidos a favor del desarrollo sostenible, la economía circular, la *lucha contra el desperdicio de alimentos*, contra la discriminación y a favor de la promoción de la diversidad».

Se incorpora así de forma explícita al texto de la ley el desperdicio de alimentos como un posible contenido de la responsabilidad social

corporativa. Es claro que el mandato va especialmente dirigido a las empresas que forman parte del sector alimentario, fomentándose así desde otra vertiente el sometimiento a la jerarquía de acciones de lucha contra el despilfarro; pero no ha de excluirse que otras empresas u organizaciones no estrictamente dedicadas a la producción, transformación y distribución de alimentos, tengan también en consideración el impacto de sus decisiones y actividad en el despilfarro de alimentos.

Como es sabido, el concepto de responsabilidad social empresarial o corporativa se refiere a la toma de conciencia y asunción de responsabilidad por parte de las empresas en relación con las consecuencias e impacto que su actividad y decisiones proyecta en tres dimensiones principales: medioambiental, social y ética⁵³. La incorporación de la lucha contra el despilfarro de alimentos de forma explícita en el marco de la responsabilidad social se conecta con intensidad con las tres dimensiones mentadas⁵⁴. En cuanto a la responsabilidad medioambiental, es sabido el impacto ambiental de la producción de alimentos; asimismo, el alimento desperdiciado puede recibir la consideración de residuo. En cuanto a la dimensión de carácter social, es fácil hallar la conexión dada la creciente preocupación social por el desperdicio alimentario, en especial entre los consumidores. Y, por último, sobre la dimensión ética, dado el componente ético asociado a conductas que eviten el desperdicio de comida.

No es de extrañar, pues, que el legislador francés establezca que entre los contenidos sobre los que las empresas deberán dar cuenta en sus informes anuales conste el desperdicio alimentario. Debe aquí recordarse que los informes anuales no son solo un documento informativo, sino también de rendición de cuentas y, por lo tanto, herramienta fundamental para el control de las compañías. Cuestión distinta, no obstante, es la veracidad de los datos que se aportan en estos informes anuales o la implantación real de las políticas y procesos que se relatan. En cualquier caso, esta previsión ofrece la posibilidad a las empresas de reflexionar acerca de su papel en la lucha contra el despilfarro de alimentos.

Por último, es importante tener en cuenta que el *Code de Commerce* no obliga a las empresas a tomar medidas de lucha contra el despilfarro de alimentos; sino que se estimula su actuación más allá de las

⁵³ Tomamos como referencia la definición que aporta la norma ISO 26000:2010, según la cual es la «responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones».

⁵⁴ Sobre la pertinencia de conectar responsabilidad social y despilfarro de alimentos, puede verse: Confederación de consumidores y usuarios (2015), «Responsabilidad social empresarial y desperdicio de alimentos» (<http://www.fuci.es/wp-content/uploads/2015/11/Responsabilidad-social-empresarial-y-Desperdicio-de-alimentos.pdf>).

obligaciones legales a las que estas están sometidas. Todo ello en línea con la idea de voluntariedad asociada a la responsabilidad social corporativa⁵⁵.

4.5. La sensibilización y educación de los ciudadanos en materia de despilfarro

Uno de los instrumentos más extendidos para luchar contra el despilfarro alimentario es la puesta en marcha de programas educativos y de sensibilización de la población. La idea que subyace a la anterior afirmación es que un ciudadano bien informado será un ciudadano responsable que evitará el despilfarro de alimentos porque, de un lado, sabe cómo evitar desperdiciar alimentos y, del otro, conoce el coste y consecuencias asociadas a tal conducta.

La educación y sensibilización de la población y de los consumidores es un factor clave en la lucha contra el desperdicio de los alimentos. Es preciso recordar aquí que según arrojan los estudios una parte muy significativa del desperdicio alimentario se produce en la última fase de la cadena alimentaria: esto es, cuando el alimento ha llegado ya al consumidor final. Si bien no es debido atribuir al consumidor toda la responsabilidad del desajuste entre lo que compra y lo que efectivamente después consume —en ello influyen muchos factores que van desde la información facilitada en las etiquetas, el tamaño de los envases y la presentación de los alimentos, hasta el uso de técnicas de *marketing* que inducen a conductas de consumo irracionales que no se ajustan a las necesidades del consumidor—, lo cierto es que un cambio en los hábitos de consumo de alimentos podrían llegar a significar una reducción considerable de su desperdicio.

Así las cosas, una buena estrategia educativa y de sensibilización de los consumidores es crucial, puesto que es imposible imponerles de forma efectiva obligaciones tendentes a prevenir el despilfarro, así como a reutilizar o reciclar los alimentos. Ahora bien, es claro que si tales estrategias de sensibilización no van acompañadas de otros instrumentos dirigidos al resto de agentes de la cadena alimentaria, los efectos de las campañas de sensibilización y educación serán escasos e irrelevantes.

En el marco francés podemos destacar, además de las muchas campañas de sensibilización y educación que se promueven desde la administración pública, dos iniciativas específicas: la inclusión del despilfarro contra los alimentos en el currículo educativo y medidas específicas para facilitar a los consumidores la comprensión de las etiquetas de los alimentos.

4.5.1. La lucha contra el despilfarro en las escuelas

Una de las medidas previstas en la *Loi contre le gaspillage alimentaire* consiste en incorporar en los programas educativos la lucha contra el

⁵⁵ De conformidad con la Comisión Europea, «la responsabilidad social de las empresas viene dada por las iniciativas voluntarias de estas, más allá de sus obligaciones legales, para lograr objetivos sociales y ambientales en su actividad cotidiana».

desperdicio de alimentos. Así, esta ley reformó el *Code de l'éducation* para incorporar explícitamente dicha referencia.

Actualmente el art. L 312-17-3 del Código de la educación prevé que la formación académica de los alumnos de centros franceses incluya no solo contenidos relativos a la alimentación sino también a la lucha contra el desperdicio de los alimentos, en consonancia con el programa nacional relativo a la nutrición y a la salud, y al programa nacional para la alimentación. La norma no prevé ni especifica cómo se incorporará al currículo tal contenido, de modo que queda a criterio de las instituciones educativas articular estrategias que logren dicho fin.

4.5.2. La fecha de caducidad y la fecha de duración mínima

Para garantizar los derechos del consumidor es crucial que la información asociada a los productos alimentarios sea adecuada y comprensible. Asimismo, una buena información ayudará también al consumidor a evitar el despilfarro de alimentos. En conexión con el desperdicio, son importantes los datos relativos a las garantías de seguridad del producto y, en especial, la fecha de caducidad y la fecha de duración mínima.

Como es sabido, en materia de etiquetado rige en los estados miembros el Reglamento 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. Según esta norma, la fecha de duración mínima de un alimento es «la fecha hasta la que el alimento conserva sus propiedades específicas cuando se almacena correctamente» y normalmente se indica utilizando la expresión «consumir preferentemente antes del...». En cambio, la fecha de caducidad indica la fecha a partir de la cual el alimento no es seguro. Pues bien, el Reglamento pretende poner orden en el uso de tales indicaciones y establece en el anexo X una lista de alimentos en relación con los cuales *no se requerirá* indicar la fecha de duración mínima, como por ejemplo, el azúcar, la sal o el vinagre, o alimentos que suelen consumirse el mismo día que se compran, como el pan. De este modo, dichos productos ya no vienen obligados a incorporar en su etiqueta información sobre una fecha de duración mínima la cual, por lo tanto, será voluntaria. Esta medida puede evitar el desperdicio porque el consumidor suele desconocer que estos alimentos siguen siendo seguros tras la fecha de consumo preferente y, en consecuencia, los tiran sin tener en cuenta sus cualidades específicas y concretas en el momento.

Frente a ello, la *Loi pour la croissance verte*, en su art. 103.I incorporó de forma expresa a la legislación francesa la mentada previsión del Reglamento europeo. Pero la norma francesa va un paso más allá y, a diferencia del texto europeo, no solo no exige que conste dicha información, sino que la prohíbe. En concreto la ley dice que «[l]a inscripción de la fecha de utilización óptima *queda prohibida* en los productos alimentarios que consta en la lista prevista en el punto 1 del anexo X del Reglamento (UE) 1169/2011...».

El anterior es uno de los pocos preceptos de la *Loi pour la croissance verte* que superaron el control del *Conseil Constitutionnel* que, como se

recordará, anuló el grueso principal de normas del texto contra el desperdicio alimentario y obligó al legislador francés a tramitar una norma específicamente dedica a la labor, la *Loi contre le gaspillage alimentaire*.

4.6. La Administración y su papel en la lucha contra el desperdicio de alimentos

La normativa francesa no pasa por alto la necesidad de que las administraciones públicas se impliquen en la lucha contra el desperdicio de alimentos desde distintos frentes.

De un lado, organizativamente. A pesar de no haberse creado un ente u órgano especializado en esta materia, sí que se prevé que la lucha contra el despilfarro alimentario sea uno de los objetivos de la *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*. Así, entre sus funciones, el art. L 131-3 del Código de Medioambiente recoge la «prevención de la producción de residuos, entre ellos la lucha contra el despilfarro de alimentos; la gestión de residuos; la transición hacia la economía circular; la protección del suelo y la restauración a su estado natural de los lugares contaminados»⁵⁶.

La ADEME es un organismo público de carácter industrial y comercial, que depende de forma conjunta del Ministerio de Medioambiente, Energía y el Mar, y del Ministerio de Educación, Nacional y de Educación Superior e Investigación. Sus fines principales están vinculados a la transición medioambiental y energética que persigue Francia —y que el nuevo Presidente de la República, Emmanuel Macron, ha fijado como objetivo prioritario de su mandato. Los ámbitos de actuación estratégicos de la ADEME son los residuos, los suelos contaminados y yermos, la energía y el clima, la calidad de aire y el ruido, y acciones transversales relativas a la producción y consumo de energías renovables, y la construcción de territorios y ciudades renovables. Como se ve, el despilfarro de alimentos no es un objetivo principal de dicho ente, sino que forma parte de otro mayor: la gestión de residuos. En este sentido, la ADEME se dedica principalmente a investigar⁵⁷, y publicar información e instrumentos sensibilización sobre el despilfarro alimentario. Uno de ellos es, por ejemplo, una publicación periódica en forma de revista mediante la que se difunden los resultados de su investigación, consejos dirigidos a la ciudadanía, etc.⁵⁸.

Del otro, las administraciones francesas también participan en la lucha contra el despilfarro de alimentos como receptoras activas de los mandatos de la jerarquía de acciones que impone la legislación. Así, el art.

⁵⁶ La inclusión de esta previsión en el Código de Medioambiente fue operada por la *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, art. 70.

⁵⁷ Entre otros informes destaca el publicado en mayo de 2016 sobre «Pérdida y desperdicio de alimentos: el estado de la cuestión y su gestión en las etapas de la cadena alimentaria». Accesible en: <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/pertes-et-gaspillages-alimentaires-201605-rapport.pdf>.

⁵⁸ Se puede consultar tal publicación en el siguiente enlace: www.ademe.fr.

L541-15-3 del Código de Medio ambiente prevé que «el Estado así como las administraciones locales pondrán en marcha (...) mecanismos de lucha contra el despilfarro alimentario en el seno de los servicios de restauración colectiva de cuya gestión se encarguen». Así, los servicios de restauración, por ejemplo, de las Universidades de titularidad estatal deberán implementar estrategias para evitar el despilfarro de alimentos.

5. CONCLUSIONES

¿Cómo se puede evitar el desperdicio de alimentos? Se trata de una pregunta de respuesta compleja, que como todas las de este género exige tener un conocimiento profundo de la problemática a resolver. Para luchar de forma efectiva contra el desperdicio alimentario es necesario, en primer lugar, partir de un marco conceptual comúnmente aceptado, que entre otros defina de forma unívoca el concepto de «desperdicio alimentario». En segundo lugar, se requiere conocer en qué momento del recorrido de un alimento a lo largo de la cadena alimentaria se produce el desperdicio y, en consecuencia, a qué sujetos es atribuible tal desperdicio. Y, por último, es necesario distinguir las causas que llevan al desperdicio.

Conocer los anteriores parámetros es tarea ardua y a ello se destina una cantidad considerable de esfuerzos tanto en el plano internacional — desde organizaciones como la FAO o la UE—, como desde el plano nacional —bien a través de agencias u órganos pertenecientes a la administración pública, bien a través de organizaciones o entes ajenos a la estructura gubernamental. Ello no obstante, es generalizado el sentir de que todavía existe un largo recorrido para alcanzar un conocimiento pleno sobre los anteriores factores.

En línea de continuidad con lo anterior, dadas las carencias mentadas —además de otros condicionantes de orden económico, técnico, etc. que no son objeto de análisis en este trabajo—, difícilmente los mecanismos que se pongan en marcha para frenar el despilfarro de alimentos quedarán libres de constreñimientos.

La Ley francesa de lucha contra el desperdicio alimentario nació con la declarada ambición de encabezar en el marco europeo esta cruzada al ser el primer país en aprobar una norma de sus características. Si bien otros estados habían intervenido parcialmente regulando sobre todo la donación de alimentos, ninguno reunía las características de la regulación de Francia, en la que se aborda el problema desde distintos ámbitos y utilizando distintas estrategias. Sin duda, no es poco el mérito de encabezar y estimular la acción legislativa en esta materia⁵⁹, y en especial de hacerlo mediante una norma transversal y multimodal, que se dirige a

⁵⁹ La regulación francesa ha sido una fuente de inspiración, a mi entender, para el legislador italiano y la *Legge núm. 166*, de 19 de agosto de 2016, sobre *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*. Estudia ambas normas: L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?», en *Revista Aranzadi de la Unión Europea*, núm. 4, 2017, pp. 31-49.

todos los operadores de la cadena alimentaria. Esta es, a mi juicio, la principal virtud de la ley francesa.

Ahora bien, no pueden pasarse por alto las carencias de la regulación contra el *gaspillage alimentaire*. A mi juicio, estas carencias son principalmente dos. De un lado, la falta de un marco conceptual y, del otro, la falta de mecanismos capaces de imponer de forma efectiva las obligaciones contenidas en la normativa.

De entrada, la legislación carece de un marco conceptual en el que encuadrar la interpretación de los preceptos, lo cual exige acudir a referencias externas y en ocasiones ello genera inseguridad jurídica. Como se ha destacado a lo largo del trabajo, algunos conceptos clave que no quedan definidos son los de «desperdicio alimentario», «alimento no vendido pero apto para el consumo humano» o «distribuidor», entre otros. No es necesario que los conceptos que se definan en la norma coincidan necesariamente con los que, por ejemplo, maneja la FAO; sino únicamente que en el marco francés sean unívocos y, cuando corresponda, que no se contradigan con la normativa europea, en especial la dictada en materia medioambiental, de seguridad alimentaria y de responsabilidad extracontractual por producto defectuoso.

Pero, más allá de los conceptos y al margen de alguna deficiencia en la redacción y sistematicidad de la norma, el mayor defecto de ley se concreta en lo reducido de su alcance en ocasiones, a pesar de las aspiraciones que se atribuye.

En este sentido es preciso recordar el establecimiento en el artículo L 541-15-4 del Código de Medioambiente de una jerarquía de acciones dirigidas a todos los operadores de la cadena alimentaria. Se trata, a mi entender, de un gran acierto de la ley francesa, y no solo porque su cumplimiento supondría la erradicación del desperdicio alimentario. De un lado, porque conecta la norma francesa con los principios europeos en materia ambiental y de residuos —ámbito en el que se circunscriben los desperdicios alimentarios—; y, del otro, porque el texto de la ley impone la priorización de acciones a todos los operadores de la cadena alimentaria. Ahora bien, lo anterior queda en gran parte reducido a una mera declaración de intenciones puesto que, como ya se ha destacado en el trabajo, en el momento de concretar y determinar tales obligaciones la ley no establece suficientes mecanismos coactivos o de estímulo para su efectividad; y, además, de todos los agentes de la cadena alimentaria, al final los únicos sujetos obligados acaban siendo los distribuidores. De este modo, la prevención del desperdicio de alimentos o su reutilización o valorización acaban por quedarse en buenos propósitos. En definitiva, es más el ruido que las nueces.

Los motivos de tal situación intuyo que se hallan, de un lado, en las carencias que se han apuntado al principio, pero también en otros factores. Por ejemplo, de orden material: piénsese en la dificultad de

imponer efectivamente al consumidor final la prohibición de tirar comida⁶⁰. Y de orden económico o incluso político, que se hacen evidentes cuando los sectores de la producción y transformación de alimentos quedan al margen de la imposición efectiva de obligaciones.

Ello no obstante, allí donde el legislador francés decide intervenir, acierta. Así es cuando se disciplina la donación de alimentos, con el establecimiento de un marco normativo que garantiza la seguridad jurídica en la operación. En especial, se acierta regulando quiénes serán los sujetos de esta donación: superficies que distribución al por menor de alimentos de más de 400m² y entidades benéficas; las condiciones en las que se realizará dicha donación, y las características que deberán reunir dichos productos, con especial preocupación para garantizar que sean seguros. La configuración de la obligación de donar alimentos se completa con la imposición de sanciones en caso de incumplimiento, y el establecimiento de estímulos fiscales para favorecer la donación. La única cuestión mejorable en el marco de la donación, no se olvide, es la regulación de los aspectos tocantes a las posibles responsabilidades penal, civil y administrativa.

En fin, la norma francesa constituye un buen ejemplo y modelo a seguir por el legislador español, si se aventura a regular en esta materia. Son muchos los elementos perfectamente trasladables a nuestro ordenamiento jurídico —estoy pensando especialmente en la imposición de una jerarquía de acciones de lucha contra el despilfarro y en la regulación de la donación de alimentos—, y muchas son también las lecciones que podemos aprender de las deficiencias de la normativa francesa. Solo cabe esperar que el legislador patrio tome la iniciativa.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bio by Deloitte-ECOSOC, *Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donation, Final Report*, 2014.
- A. CLOTEAU y M. MOURAD, «Action publique et fabrique du consensus. La "lutte contre le gaspillage alimentaire" en France et aux États-Unis», *Gouvernement et action publique*, núm. 1, 2016.
- A. DENIZOT, «Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (D. 2016. 593)», en *Revue Trimestrelle de Droit Civil*, 2016.
- D. EVANS, H. CAMPBELL y A. MURCOTT, «A brief pre-history of food waste and the social sciences», *The Sociological Review*, 60:S2, 2013.
- L. ESCAJEDO SAN-EPIFANIO y M. DE REBONABLES SCHEIFER (Eds.), *Envisioning a Future without Food Waste and Food Poverty. Societal Challenges*, Países Bajos: Wageningen Academic Publishers, 2015.

⁶⁰ Reflexiona sobre ello: L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores?», en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 14, 2015, pp. 203-216.

- FAO, «Global food losses, global food waste. Extent, causes and prevention», Roma, 2011.
- FAO, «Huella del despilfarro alimentario. Impactos en los recursos naturales», Roma, 2013.
- FAO, «Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles», Roma, 2014.
- FAO, «Huella del desperdicio de alimentos y cambio climático», Roma, 2015.
- R. FIEVET, «Mécénat - Évaluation des dons - Lutte contre le gaspillage alimentaire», en *Juris associations*, nº544, 2016.
- FUSIONS, «Estimates of European food waste levels», Estocolmo, 2016.
- FUSIONS, «*Definitional Framework for Food Waste*», 2014.
- L. GONZALEZ VAQUE, «Le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne: un nouveau défi pour le droit alimentaire?», en *Revue du droit de l'Union Européenne*, núm. 1, 2015, pp. 31-55.
- L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «¿Del consumo sostenible a una economía circular?, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, 2016, pp. 179-191.
- L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores?», en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 14, 2015, pp. 203-216.
- L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?», en *Revista Aranzadi de la Unión Europea*, núm. 4, 2017, pp. 31-49.
- L. GONZÁLEZ VAQUÉ Y Josep RIVES-REGO, «Entre el Derecho y el sentido común: soluciones técnico-jurídicas para la lucha contra el desperdicio alimentario», en *La Ley Unión Europea*, núm. 47, 2017, pp.
- F. HAMON y M. TROPER, *Droit Constitutionnel 2016-2017*, Issy-les-Moulineaux Cedex, Lextenso, 2016.
- X. MONTAGUT y J. GASCÓN, *Alimentos desperdiciados. Un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria*, Barcelona; Quito: Icaria; Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014.
- H. A. MUÑOZ UREÑA, «La regulación del desperdicio alimentario y su consecuencia en el estatus jurídico del alimento», en Luís GONZÁLEZ VAQUER, *Lecciones de Derecho Alimentario 2015-2016*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters; Aranzadi, 2015, pp. 377-392.
- E. PAPARGYROPOULOU, R. LOZANO, J. K. STEINBERGER, N. WRIGHT, Z. UJANG , «The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste», *Journal of Cleaner Production*, núm. 76, 2014.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre el uso eficiente de los recursos: avanzar hacia una economía circular (2014/2208(INI)).
- M. E. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Seguridad alimentaria y derecho de daños*, Madrid, Editorial Reus, 2015.
- T. STUART, *Waste. Uncovering the Global Food Scandal*, London: Penguin Group, 2009.