

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de septiembre de 2025

NOTAS A LA NUEVA LEY 1/2025, DE 1 DE ABRIL, DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

NOTES TO THE NEW LAW 1/2025, OF APRIL 1, ON THE
PREVENTION OF FOOD LOSSES AND FOOD WASTE

Autora: Érica María Ferreira Teles, FPI-Ministerio en el Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá. ORCID: [0000-0002-8142-8513](https://orcid.org/0000-0002-8142-8513). Correo electrónico de contacto: erica.ferreira@uah.es

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 15/07/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00433>

Resumen:

Este trabajo expone sintéticamente las líneas básicas y antecedentes de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario con especial atención en la modificación del régimen jurídico de los contratos públicos de servicios de alimentación al introducir un párrafo en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta inclusión se realiza con el fin de impulsar la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de las empresas que suscriban contratos con las administraciones públicas.

Abstract:

This paper synthetically exposes the basic lines and antecedents of the Law 1/2025, of April 1, on the prevention of food losses and food waste with special attention on the modification of the legal regime of public contracts for food services by introducing a paragraph in Article 202 of Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts. This inclusion is made in order to boost the

prevention and reduction of food losses and waste by companies entering into contracts with public administrations.

Palabras clave: Alimentos. Contratación pública. Desperdicio alimentario. Legislación. Residuos. Servicios de alimentación.

Keywords: Food. Public procurement. Food waste. Legislation. Waste. Food services.

Índice:

1. Introducción
2. Interrelación con la normativa de residuos ¿Un paraguas normativo?
3. Objetivos de la Ley 1/2025. ¿Más que una declaración de intenciones?
4. Modificación del régimen jurídico de los contratos públicos de servicios de alimentación
5. Conclusiones
6. Bibliografía y recursos

Index:

1. Introduction
2. Interrelation with waste regulations. A regulatory umbrella?
3. Objectives of Law 1/2025. More than a declaration of intentions?
4. Modification of the legal regime of public contracts for food services.
5. Conclusions
6. Bibliography and resources

1. ANTECEDENTES

El 19 de enero de 2024, el Boletín Oficial de las Cortes Generales recogía el acuerdo de la Mesa de la Cámara de encomendar la aprobación del Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación¹.

Comenzaba así este texto su andadura parlamentaria que habría de finalizar el pasado 20 de marzo de 2025 con la aprobación de su versión definitiva en la

¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XV núm. 4-1, de 19 de enero de 2024.

sesión plenaria del Congreso de los Diputados y que se publicaría el miércoles 2 de abril de 2025 bajo la denominación de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (en adelante, Ley 1/2025).

Esta ley es pionera en establecer un marco normativo para combatir un problema como es el desperdicio alimentario, y lo hace regulando la materia a lo largo de toda la cadena de suministro a nivel nacional. Así, esta norma se ha aprobado al amparo de la competencia que le corresponde en exclusiva al Estado recogida en el artículo 149.1.13^a de la Constitución Española, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a, también sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente. Lo anterior, claro está, sin perjuicio, de las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas de establecer medidas adicionales de protección.

Entre las Comunidades que se adelantaron a este cuerpo legal, destaca Cataluña con la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de pérdidas y el despilfarro alimentarios, y Castilla-La Mancha, con la Estrategia "Sin desperdicio 2030", que desarrolla un mandato expreso contenido en el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha (modificado por el Decreto 90/2022, de 1 de agosto). La Comunidad Foral Navarra cuenta con la Ley 7/2013, de 25 de febrero, de utilización de residuos alimenticios de Navarra, para favorecer la distribución de alimentos aptos para el consumo, aunque no comercializables, a los bancos de alimentos u organismos análogos. En Murcia destaca la Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos. También cabe mencionar Cantabria, que cuenta con una estrategia contra el despilfarro de alimentos, aprobada por el Decreto 56/2019, de 11 de abril, por el que se aprueba la estrategia contra el despilfarro de alimentos en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Otras comunidades autónomas cuentan con previsiones normativas dentro de sus leyes de residuos, como, por ejemplo, la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia (art. 45).

A nivel europeo, cabe señalar que el Pacto Verde Europeo y, especialmente, la Estrategia de la Granja a la Mesa, han incorporado medias de combate como eje transversal en el resto de las políticas comunitarias, incluido el programa de consumo de fruta y leche en las escuelas para fomentar buenos hábitos alimentarios entre los niños y jóvenes, que puede ir acompañado de medidas educativas que incentiven la prevención de pérdidas y el desperdicio.

Todas estas actuaciones, han llegado a conformar un núcleo esencial de la nueva Política Agrícola Común (PAC) para 2023 en adelante (Exposición de Motivos de la Ley 1/2025), que tiene su reflejo en el plano nacional, de manera que en el Plan Estratégico de la nueva PAC se recoge un Objetivo Específico 9 para mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, en cuya definición se ha identificado como una necesidad la de reducir el desperdicio alimentario a lo largo de la cadena alimentaria.

Aunque ya se han sucedido otras iniciativas para detener el desperdicio antes. Entre otras, cabe citar la pionera Estrategia en 2013 “Más alimento, menos desperdicio” del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que ya pretendía el diálogo y la coordinación entre los agentes implicados y las administraciones públicas con vistas a cambiar el patrón de consumo imperante. En el marco de esta Estrategia el Ministerio puso en marcha en 2014 el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles. Asimismo, el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria en 2015 ha incluido el compromiso de reducir el volumen de desperdicio alimentarios en las distintas fases de la cadena alimentaria (artículo 41). También cabe citar otras actuaciones no vinculantes como la Guía de buenas prácticas frente al desperdicio alimentario en 2018 que, destinada a los consumidores, pretende planificar y redireccionar hábitos alimentarios desde la compra de alimentos, hasta su conservación y consumo final.

Así, la disciplina en la materia se alinea en dirección a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 12 de la Agenda 2030², el cual dispone en su meta 3 que hay que reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha. Se estima que el desperdicio total de alimentos en 2019 alcanzó la inquietante cifra de 931 millones de toneladas de alimentos desperdiciados o 119,9 kilogramos per cápita, de los cuales 73,3 kilogramos corresponden a los alimentos desperdiciados en los hogares)³. Por ende, hemos de llegar a 2030 con un máximo de desperdicio total de 60 kilogramos per cápita. En este contexto, el estudio de la FAO sobre “Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo –

² Este objetivo aparece muy vinculado a otros como el ODS 2 “Hambre cero”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” o el ODS 13 “Acción por el clima”, así como los 14 y 15 que se refieren a la vida submarina y de los ecosistemas, conformando un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

³ Organización de las Naciones Unidas. [Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición especial: Por un plan de rescate para las personas y el planeta](#), p. 37. Disponible en internet (Fecha de último acceso: 08-04-2025)

Alcance, causas y prevención” de 2011 fue un punto de inflexión en la concienciación a nivel mundial en la materia. Los resultados del estudio aprecian una diferencia significativa entre los patrones de comportamiento en los países ricos, donde el desperdicio se presenta en la etapa de consumo (debido al comportamiento del consumidor y la falta de coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria, entre otras), y en los países pobres, donde los alimentos se pierden principalmente a lo largo de las primeras etapas de la cadena de suministro (debido a las limitaciones económicas, técnicas y de gestión del reaprovechamiento, las instalaciones e infraestructura para la conservación y almacenamiento de los alimentos, entre otras). Esta diferencia ha sido confirmada por estudios posteriores, cuantificando la pérdida de alimentos en África en un 20% en comparación al 9% de Europa⁴. Prueba de lo anterior es que la Unión Europea calcula que un 40% del desperdicio se concentra en el consumidor, otro 40% en la transformación y fabricación, 15% en la restauración y 5% en la distribución.

Para el mismo año de 2019, en los hogares españoles se desperdiciaron 1.352,5 millones de kg⁵ de alimentos. Mientras, se han desperdiciado 30,5 millones de kg fuera de los hogares para el mismo período⁶. A partir de entonces los datos son halagüeños pues muestran un descenso progresivo.

2. INTERRELACIÓN CON LA NORMATIVA DE RESIDUOS ¿UN PARAGUAS NORMATIVO?

El desperdicio alimentario ha sido una preocupación también en el seno de la Unión Europea que ha encontrado acomodo en la legislación europea, en concreto, en la de residuos⁷. Así, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, DMR), así como la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 que modifica la Directiva anterior incorporando provisiones específicas

⁴ *Ibidem*.

⁵ Panel de cuantificación del Desperdicio Alimentario en los Hogares. [El desperdicio alimentario generado en los hogares españoles 2019](#). MAPA. Disponible en internet (Fecha último acceso 02/05/2025).

⁶ Presentación del Panel de Cuantificación del [Desperdicio Alimentario en el Consumo Extradoméstico de España](#), Otoño-Invierno 2020. MAPA. Disponible en internet (Fecha último acceso 02/05/2025).

⁷ El marco normativo de los residuos puede ser y es un buen pilar en el que fundamentar las acciones de lucha contra el desperdicio alimentario. Al efecto, vid. SALAMERO TEIXIDÓ, L., “Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación”, en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

en materia de residuos alimentarios para contribuir a la consecución del ODS 12.3 en 2030 y, como objetivo propio, lograr una reducción del 30% en 2025 (preámbulo de la Directiva). Para tal fin, la modificación de 2018 aporta dos novedades primordiales sobre la materia. En primer lugar, se introduce el concepto legal de “residuo alimentario” (art. 3.4.bis), que tendría su reflejo nacional en el artículo 2.ap) de la Ley 7/2002. Sendas normativas consideran que por “residuo alimentario” cabe entender “todos los alimentos, tal como se definen el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 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 alimentaria⁸, que se han convertido en residuos⁹”. En segundo lugar, se instauran un conjunto de obligaciones destinadas a los Estados miembros en relación con los residuos alimentarios y los biorresiduos, que también engloban a los residuos alimentarios (art. 9.1.g y h, 9.6, 9.8 y 29.2 bis).

Esta normativa europea tiene su trasposición en el ámbito nacional, como ya hemos adelantado en el párrafo anterior, con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022). En lo que a este estudio interesa, completa las previsiones de la Ley 1/2025 al contemplar medidas para prevenir la generación de residuos, como la obligación de que las autoridades competentes adopten medidas cuyos fines serán, al menos, reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares. Cabe señalar que el legislador español se ha adelantado al europeo en la fijación de objetivos de reducción de los residuos alimentarios. Así, su artículo 18.1. g) impone como objetivo lograr una reducción del 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de las personas consumidoras, y una reducción del 20 % de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020,

⁸ En otras palabras, por residuo alimentario ha de entenderse el desecho de cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no, incluyendo las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento, sin perjuicio de lo dispuesto para el agua en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/83/CE.

⁹ La misma Directiva define *residuo* como “cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse” (art.3). En el ámbito nacional, la Ley 7/2022 mantiene la redacción sustituyendo el verbo “desprender” por “desechar”, considerando un residuo como “cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar” (art. 2.al).

como contribución a los ODS¹⁰. También, podemos encontrar en el mismo artículo otras previsiones conectadas con los residuos alimentarios, como estimular la venta de productos a granel, en su apartado n), y, en particular, el art. 18.4 cuando enuncia que los comercios minoristas de alimentación de una superficie igual o superior a 400 m² promoverán su área de venta a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, lo cual incluye la venta a granel o mediante envases reutilizables. Cabe destacar que la disposición final decimotercera de la Ley 1/2025 modificó la redacción anterior que sustituía dicha medida de fomento (“promoverán”) por una obligación cuantificable, a saber: “con el fin de promover la prevención de envases de un solo uso, a más tardar el 1 de enero de 2023, los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o mayor a 400 metros cuadrados destinarán al menos el 20% de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables”¹¹. El fomento de la venta a granel es asimismo una medida adecuada para prevenir la generación de residuos alimentarios en la medida en que con ello se permite al consumidor adquirir solo la cantidad de alimentos que efectivamente consumirá, a la par que reduce el uso de envases de un solo uso. Sin embargo, sería prudente no rebajar el *statu quo* medioambiental que se ha fijado con la anterior redacción y mantenerlo o ajustarlo a la vista de resultados contrastados, en virtud del principio de no regresión ambiental (también conocido como cláusula standstill). A estos efectos, este principio se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado el juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental¹². En el

¹⁰ Este objetivo se encuentra asimismo en la Estrategia Española de Economía Circular 2030 y con el I Plan de Acción de Economía Circular que incluye, al efecto, tres medidas clave en su texto; la primera, de orden normativo, pretende desarrollar dos disposiciones normativas para garantizar la donación de alimentos, la segunda, de índole social, se centra en la concienciación y sensibilización en relación con el desperdicio alimentario, y, por último, la reducción del desperdicio en distribución, restauración y hostelería.

¹¹ En SALAMERO TEIXIDÓ, L. “El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos”, en *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 63-97, Se trae a colación la semejanza de dicho artículo con el ordenamiento jurídico francés que, “con la Loi n° 2016-138, du 11 février 2016, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, impone a las superficies que se dedican al comercio al por menor de alimentos superiores a 400m² a formalizar pactos o acuerdos regulando la donación de alimentos, so pena de multa en caso contrario. Como se verá, esta no es la única similitud de la norma española con la francesa”.

¹² En esta línea el Tribunal Supremo dicta que “El principio de no regresión o cláusula Standstill se ha consolidado como instrumento eficaz **para evitar la supresión o relajación**

caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal, como habíamos anticipado en el apartado anterior¹³.

Además, la Ley 7/2022 también contempla, de forma semejante a la reciente Ley 1/2025, fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios.

del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible. Dicho principio es **una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido**, lo que no significa que no puedan modificarse tales estándares, petrificando la normativa, **sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación** de las innovaciones del planeamiento que incidan sobre espacios especialmente protegidos.

Este principio de no regresión **-no positivizado-** y que, se ha dicho que encuentra su apoyo en el art. 45 CE y en el art. 3 y concordantes de la Ley del Suelo de 2015- constituye un límite de la actuación de los Poderes Públicos, en especial de su potestad de planeamiento territorial y urbanístico, que, además actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental" (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2023, RC 1451/2022).

¹³ Exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. El artículo 2.l) de la misma eleva este principio a principio rector. Al efecto, el Tribunal Constitucional es claro en la Sentencia 233/2015 cuando dice que "el art. 45 CE "enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero 'de acuerdo con lo que dispongan las leyes' que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4-7)" (STC 199/1996, FJ 3). Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas). Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el "reconocimiento, respeto y protección" de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán "la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", según ordena el art. 53.3 de la Constitución. Esta declaración constitucional impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6). O, en otros términos, "al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE" (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11)".

Para dar cumplimiento a sendos objetivos anteriormente transcritos (alcanzar el objetivo sobre el sistema alimentario de producción y consumo responsables marcado por la Agenda 20230 y fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano) que se consagran en los apartados h) y g) del artículo 18.1 de la Ley 7/2022, esta misma ley trata de ordenar la gestión de los alimentos que no se han consumido o se van a desechar en su artículo 19.2. Al efecto, la Ley 1/2025 perfila su contenido como jerarquía de prioridades¹⁴ en uno de sus artículos (artículo 5) y lo erige a lo largo de su articulado como de sus fines (art.1.2.k), como principio rector (art. 4.c) y obligación de todos los agentes de la cadena alimentaria (art. 6). La ley traslada el contenido al artículo 5 y lo sistematiza de la forma que sigue:

- «a) transformación de los alimentos que siguen siendo aptos para el consumo humano, en otros alternativos para consumo humano;*
- b) para los excedentes cuya generación no se haya logrado prevenir se procederá:*
 - 1º) a la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano,*
 - 2º) consumo animal y fabricación de piensos o,*
 - 3º) como subproducto en otra industria, y;*
- c) Al reciclado y a la obtención de compost digerido de máxima calidad para su uso en suelos, y, cuando no sea posible, para la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles (obligación ya prevista en la Ley de Residuos)».*

Esta jerarquía de actuaciones es pionera e innovadora por cuanto no deriva de imposición alguna desde el seno de la Unión Europea y encajan con la jerarquía de residuos consagrada en su artículo 8 (prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, incluida la energética y eliminación). Asimismo, el legislador refuerza este listado sancionando el incumplimiento de aplicar la mencionada jerarquía en la gestión del desperdicio, o no justificar debidamente su falta de aplicación con apercibimiento o multa de hasta 2.000 euros al considerarla infracción leve (art. 21 a) en relación con el artículo 20.2.a).1º) con el fin de alentar a su cumplimiento y confirmar su importancia práctica.

Junto a lo anterior y en lo aquí interesa, el artículo 19.3 fomenta la donación de alimentos a entidades de carácter social y con fines no lucrativos. Al efecto, la ley asimila las entidades de carácter social y con fines no lucrativos al *consumidor*

¹⁴ Retomando el hilo de la nota a pie de página anterior, SALAMERO TEIXIDÓ, L. “El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos”, en *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 72-78 comparte la inspiración de esta normativa con el Código Medioambiental francés que, “en virtud de la modificación operada por la Loi n° 2016-138, du 11 février 2016, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, también recoge una jerarquía específica para los residuos alimentarios”.

*final*¹⁵. En este punto, cabe hacer notar que estas leyes establecen un marco legal y fiscal en España que favorece este tipo de donaciones, en línea con los ODS y la Agenda 2030 al contemplar exenciones de IVA y deducciones importantes¹⁶ con que poder gestionar los excedentes alimentarios aptos para el consumo humano, priorizándolo, como vemos en el listado anterior, frente al consumo no humano, subproducto o compost.

Como colofón, la Ley 7/2022 establece una medida para la reducción de residuos alimentarios en el marco de las empresas de distribución alimentaria y de restauración, por el cual faculta a las entidades locales a establecer bonificaciones en las tasas o en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven los servicios de recogida de residuos en las correspondientes ordenanzas sobre su financiación. Esta previsión cobra sentido con la imposición que prevé la misma Ley por la que todos los municipios con más de 5.000 habitantes están obligados a separar los biorresiduos (fracción orgánica), y teniendo en cuenta, como hemos mencionado anteriormente, que el concepto "biorresiduo" engloba también "los residuos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor, entre otros, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos" (art. 2.g)¹⁷.

¹⁵ Entendiendo por consumidor final, según lo dispuesto en el Reglamento 178/2002, al que se remite, "el consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación" (art. 3.18). Véase SALAMERO TEIXIDÓ, L. La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, pp. 181-216.

¹⁶ Baste señalar al efecto que la Disposición final tercera de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular incorpora un nuevo apartado al artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido por el cual se aplica el tipo del 0% a las entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades sin fines lucrativos. Además, prioriza la donación de alimentos (artículo 18 y 19) y establece un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (Capítulo II). Asimismo, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (modificada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre de 2023), contempla deducciones en las donaciones a estas entidades del 35% al 40%, entre otros beneficios (arts. 17 y ss.).

¹⁷ Vid. SALAMERO TEIXIDÓ, L., "Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

3. OBJETIVOS DE LA LEY 1/2025 ¿MÁS QUE UNA DECLARACIÓN DE INTENCIONES?

El fin fundamental de la Ley 1/2025 es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria (art. 1.1). Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria se adicionaron otros tantos propósitos que han difuminado, en parte, su sentido último¹⁸. Hablamos de cuestiones tales como la determinación de la gestión (caza) del lobo y cuestiones vinculadas al sector agrario (representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal, declaración de interés general de caminos rurales, ayudas a los sectores del olivar y el viñedo, rebusco, tarifas de energía eléctrica, sanidad vegetal y animal, etc.), entre otras, a las que dedica casi la integridad de sus disposiciones adicionales (ocho frente a una que contenía el proyecto original y que se refería a la cuantificación de los residuos alimentarios, que se ha mantenido como disposición adicional primera). Asimismo, lo anterior explica en buena medida las veinte disposiciones finales con que cuenta actualmente la ley (casi tantas como artículos), frente a las tres iniciales que contenía el proyecto.

Además de este objetivo cuantificable, la ley persigue definir y armonizar qué se entiende por "pérdidas y desperdicio alimentario"¹⁹. Al efecto, su artículo 3 establece que por desperdicio de alimentos ha de entenderse "la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo". Mientras, por pérdida de alimentos se remite a la fase de producción del alimento o materia prima al referirse a "productos agrarios y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación, ya se reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost *in situ* y cuyo destino final hubiera sido la alimentación humana". Estas definiciones se completan con las previsiones de la Ley 7/2022, que hemos reproducido en el apartado anterior. La diferente terminología entre pérdidas y desperdicio alimentario, que también se emplea en la DMR, emana de documentos y estudios de la FAO que los distingue en función de la fase o etapa de la cadena

¹⁸ Tal y como ha subrayado tempranamente HIERRO HIERRO, F. J., [Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y contratación en el sector agrario](#), Briefs AEDTSS, núm. 39, Asociación Española del Trabajo y la Seguridad Social, 2025.

¹⁹ Carente de una regulación básica de la materia, las dos Comunidades Autónomas que dieron un paso en establecer un marco normativo, definieron "desperdicio alimentario" como "los alimentos destinados al consumo humano, en un estado apto para ser ingeridos o no, que se retiran de la cadena de producción o de suministro para ser descartados en las fases de la producción primaria, la transformación, la fabricación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el consumidor final, con la excepción de las pérdidas de la producción primaria". Mientras, Cataluña definió "pérdida alimentaria" como "las partes comestibles de los alimentos que quedan en la propia explotación, ya sean reincorporadas al suelo o utilizadas para realizar compostaje *in situ*" (art. 4).

en la que se gestione el alimento²⁰. Es más, el umbral de cumplimiento marcado desde la Unión Europea y desde la Agenda 2030 también diferencia esta fase o etapa, hablando de "residuos alimentarios"²¹ en relación con el objetivo de reducción de 50% en la fase minorista y consumo, pero, se refiere a "pérdidas" en relación con la reducción del 20% en las fases de producción y consumo.

Para estos fines, la ley se estructura en seis capítulos en los que establece obligaciones transversales, medidas de buenas prácticas e instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio, que completa con un disuasorio régimen sancionador de carácter económico. En su articulado se instrumentalizan obligaciones concretas (capítulo II) y buenas prácticas (capítulo III) para todos los agentes de la cadena alimentaria. Entre ellas, instaura la obligación para empresas de hostelería y restauración de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional (sin perjuicio del cobro de envases de plástico), los alimentos que no haya consumido mediante envases aptos al efecto, reutilizables o fácilmente reciclables (no se aplica en los formatos de servicio de bufé libre o similares). Además, constriñe a informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, de manera preferente en la carta o menú (artículo 8 del cuerpo legal).

Estas obligaciones trasladan a los consumidores la oportunidad -o responsabilidad- de gestionar el alimento. Pero también se prevén buenas prácticas que influyen en una etapa anterior a la consumición, concretamente, en la compra para garantizar una gestión racional de los alimentos basados en las necesidades concretas. Estas medidas se contienen en el artículo 13 y pasan por fomentar, siempre que sea viable, la incorporación de criterios de compra sostenible para reducir la huella ambiental, hasta promocionar la economía de proximidad. Así también, contempla promover la flexibilización de los menús, para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño; fomentar la donación de alimentos con fines sociales y otros tipos de redistribución para el consumo humano (con los beneficios que hemos mencionado anteriormente), o, entre otras, la entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.

Con todo, esta ley es la palanca de cambio necesaria en nuestros patrones de consumo y en la cadena de producción actual que pugna por lograr

²⁰ FAO, SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, *Definitional framework of food loss. Working paper*, 2014.

²¹ SALAMERO TEIXIDÓ, L. considera en La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, p. 207 que sería prudente, a efectos de sistemática, mantener un único concepto en la norma europea, y por extensión, en la española: el de "residuo alimentario".

consumidores cada vez más conscientes porque como enfatizaba Sheryl Sandberg "no podemos cambiar aquello de lo que no somos conscientes". Esta consciencia precisa de la educación y sensibilización para materializar el cambio. En el sector de la alimentación influyen muchos factores, por ello es por lo que se hace urgente generar propuestas para la transición a sistemas más sostenibles como son la conciliación de la vida laboral y familiar, el aprovechamiento del potencial transformador de la alimentación o impulsar cambios a nivel local. Considerando que un menor desperdicio de alimentos comportaría un uso más eficiente de las tierras y gestión de los recursos hídricos, con los beneficios que ello implicaría en todo el sector agrícola y reforzaría la lucha contra la malnutrición. Esto es, beneficios medioambientales, sociales y económicos. Ello puede, en parte, explicar la inclusión de cuestiones "próximas" en la normativa de referencia, positivizando en un marco común situaciones hasta entonces, aisladas.

4. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN

La Ley 1/2025, entre las modificaciones que contiene, incorpora un párrafo final (destacado en negrita) al apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, con la redacción que sigue:

«1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.

Asimismo en los pliegos correspondientes a los contratos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista será obligatorio el establecimiento de una condición especial de ejecución que haga referencia a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, advirtiéndose además al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.

Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario»²².

Esta modificación no es casual en un ámbito como la contratación pública, que ha pasado a ser una palanca de cambio que permite potenciar políticas públicas. Como tampoco es casual el empleo de una condición especial de ejecución para ello, esto es, de ubicar de manera imperativa prácticas adecuadas de desperdicio alimentario en la ejecución de una prestación, en este caso, de servicios de alimentación en instituciones públicas. Decimos que no es casual porque se hace necesario que la administración sea el motor o ejemplo de implementación de medidas para combatir el desperdicio alimentario y ello se refleja primeramente en los requisitos aplicables a las empresas con las que suscriben contratos públicos. Para que ello pueda cobrar verdadera virtualidad, cabe recordar que, en contraposición con otros compromisos contractuales, en las condiciones especiales de ejecución se detallan las características del servicio de alimentación a las que se da una importancia diferenciada y destacada para el adecuado cumplimiento del contrato, tales como los menús a servir, el tipo de ingredientes, la forma de cocinarlos, las características nutritivas, los horarios de servicio, los precios, etc. Mientras, en las prescripciones técnicas se detallan las características técnicas o nutricionales que sirven como mínimo común denominador del producto y/o servicio a gestionar en el contrato. Este estándar puede ser incrementado mediante la configuración de criterios de adjudicación, por los cuales se le otorgan puntos al licitador que cumpla con los mismos, entre los que cabe diferenciar criterios económicos de los criterios cualitativos, en los que se pueden integrar aspectos ambientales, entre otros y en lo que a este estudio se refiere.

De manera concreta, esta condición se refiere a una prestación que exige, así, una adecuada conservación, transformación, transporte y desecho de alimentos o residuos alimentarios en un entorno ejemplarizante que puede resonar en la sociedad. Así, como hemos reproducido en apartados anteriores, el artículo 22.3 de la LCCTE fue la antesala de la obligación actual que se ha concretado en los servicios de alimentos de cara a fomentar el reaprovechamiento de excedentes alimentarios. Como antecedente de esta disposición la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2017, sobre iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la

²² Sobre este tema, expondremos más adelante los antecedentes desde su andadura parlamentaria hasta su aprobación definitiva.

seguridad alimentaria, dice "Considerando que deben adoptarse medidas para reducir el desperdicio de alimentos al nivel que corresponda; Considerando que las autoridades locales y regionales tienen una función clave (...), teniendo en cuenta su amplia participación en la adjudicación de contratos públicos y, en muchos casos, su autoridad sobre las instituciones educativas, insta a reducir la cantidad de desperdicios de alimentos generado a nivel de la venta al por menor y de los consumidores, y a reducir la pérdida de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluida la pérdida posterior a la cosecha". Asimismo, procede recordar que el 16 de abril de 2027 entrará en vigor el [Real Decreto 315/2025](#), de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos. Su [artículo 4](#) establece que en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta de alimentos y bebidas en los comedores escolares en la que se aplicarán, entre otros, los siguientes criterios:

e) Se introducirán elementos orientados a la reducción al mínimo de la generación de residuos y el desperdicio alimentario, así como a su recogida separada para su posterior reciclado, y al menor impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto o servicio, de conformidad con lo previsto en [la Ley 7/2022](#), de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

k) Se reducirá el uso de envases monodosis, de conformidad con el mandato previsto en el artículo 55 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. En todo caso, los envases monodosis de sal, azúcar, aceite de oliva virgen, vinagre y otras salsas contendrán como máximo las siguientes cantidades: 3 gramos para el azúcar, 0,8 gramos para la sal, 10 ml para el aceite de oliva virgen, 8 ml para el vinagre y 10 gramos para otras salsas.

Asimismo, cabe recordar también otra legislación sectorial estatal con incidencia en la preparación de los contratos de servicios de alimentación, como el artículo 22.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que sin referirse específicamente al desperdicio alimentario, deja entrever la preferencia por el empleo de condiciones especiales de ejecución en los pliegos de contratos públicos cuyo objeto exija la adquisición de alimentos en pro, en este caso, de alimentos sostenibles y saludables. Al efecto, establece que "Con el objeto de incrementar la resiliencia, al tiempo que se reduce la huella de carbono y de fomentar una alimentación de calidad, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares correspondientes a contratos públicos que tengan por objeto prestaciones que exijan la adquisición de alimentos, cuando estos contratos deban ser celebrados por la Administración General del Estado, y por los organismos y entidades

dependientes o vinculados a la misma, se podrán establecer condiciones especiales de ejecución que primen los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución, siempre que ello resulte acorde con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y con el Derecho Comunitario". Esta precisión es clave para lo que se comentará a continuación.

La LCSP ya había previsto la obligatoriedad de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social (artículos 202.2 y 202.1). La Ley 1/2025 da un paso más estableciendo imperativamente la inclusión de una condición especial de ejecución medioambiental específica sobre desperdicio alimentario. De esta regulación, cabe preguntarse si la inclusión de esta condición suple la obligatoriedad general mencionada anteriormente o, si, por el contrario, es acumulativa. Cabría pensar que la Ley 1/2025 añade para ciertos contratos (en los que se van a manipular, conservar, transformar y transportar alimentos), una obligación en la ejecución de las respectivas prestaciones para gestionar los residuos de estos alimentos y dar cumplimiento a la ley. Ello se entendería sin perjuicio de la inclusión de la condición relacionada con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social que exige el artículo 202. No creemos que la inclusión de una sola condición que combata el desperdicio alimentario en estos contratos sirva para cubrir o compensar ambas obligaciones legales, aunque se trate de una condición eminentemente medioambiental, sino que debería ir acompañada de otra condición, de esta, u, de otra índole.

Además de lo anterior, creemos que sería necesario precisar tanto el contenido concreto de la cláusula como su ámbito de aplicación. Si bien es claro el tipo de servicios al que se le aplica, no lo es tanto otros aspectos, como que la cocina esté siempre *in situ* en la propia institución pública de que se trate, ya sea un colegio, un hospital, residencias de mayores, entre otros. Esta distinción es relevante con vistas a la conservación y transporte de los alimentos. Incluso, para un mejor acierto, creemos que se podrían acotar los CPV que han de cumplir con esta obligación, de manera similar a los contratos del Anexo IV, por las especialidades que guardan, en aras de una mayor seguridad en su cumplimiento. Aunque la Ley menciona expresamente a los contratos de servicios, cabe entender que la obligación comprende, por extensión, a los contratos de concesión de servicios siempre que se cumpla la identidad de la prestación y de las demás condiciones, siendo la contrapartida a esta gestión, el derecho a explotar el servicio con la consiguiente transferencia del riesgo operacional. Lo que es claro es que se exceptúan de la misma los contratos de

suministro por los que se adquieran productos alimentarios, salvo que integre la prestación principal mencionada. Lo anterior implica que la condición especial de ejecución ha de referirse, por su ubicación, a la organización del servicio a contratar, en concreto, en la conservación, transformación, transporte y desecho de alimentos o sus residuos. Cabe entender, asimismo, que la Ley se refiere a licitaciones de restauración, por lo cual se incluyen indubitadamente los siguientes CPVs:

- 55000000 – Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración
 - 55300000 – Servicios de restaurante y suministro de comidas
 - 55320000 – Servicio de suministro de comidas
 - 55321000 – Servicios de preparación de comidas
 - 55322000 – Servicios de elaboración de comida
 - 55330000 – Servicios de cafetería
 - 55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior
 - 55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior.
 - 55523000 – Servicios de suministro de comidas para otras empresas e instituciones
 - 55523100 – Servicios de comidas para escuelas
 - 55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.

La inclusión de este párrafo obliga a las entidades del sector público a realizar un esfuerzo interpretativo, a partir, de los artículos 11 y 13 del mismo cuerpo legal, entre otros. En efecto, “**la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**” (art. 202 actual redacción), ha de interpretarse primeramente conforme al sentido y fin del propio texto legal, y conforme a textos sectoriales afines tales como el de residuos, que contiene previsiones en la materia. Advertir en este punto que fueron tres las enmiendas que se sucedieron en el discurrir parlamentario que coincidían en incorporar una disposición adicional al proyecto consistente en añadir un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pero se

diferencian del contenido mismo del párrafo y que vamos a resumir de la manera que sigue²³:

- Enmienda núm. 25 por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu: “Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, **la observancia de las buenas prácticas previstas en la Ley X/2023, de XX de XXX, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y otras adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario.**”
- Enmienda núm. 38 por Ione Belarra Urteaga: “Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, **la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley X/2023, de XX de XXX, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.**”
- Enmienda núm. 105 por el Grupo Parlamentario Republicano: “Las administraciones públicas **incorporaran en los términos previstos en el párrafo primero de este apartado todas las condiciones especiales de contratación necesarias** en los pliegos de contratación de servicios de alimentación para **garantizar la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y el cumplimiento de la Ley x/2024, de xx de xxx, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, incluyendo todas aquellas que, más allá de las obligaciones específicas contenidas en la ley, sean necesarias para la consecución de sus fines y principios rectores.**”

Solo se acordó el mantenimiento de la enmienda número 38 para su defensa ante el pleno, lo cual, efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 348; a favor, 24; en contra, 297; abstenciones, 27. Sin embargo, el mismo enunciado de la enmienda fue introducido en una fase previa de ponencia, por lo cual perdura en nuestro texto actual pese a la infructuosa votación. Lo que es claro es que esta redacción emplea un enunciado más

²³ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 3 de junio de 2024, núm. 4-3.

abstracto (“prácticas adecuadas” en lugar de “buenas prácticas”) que permite dejar abierta la puerta a otras muchas medidas de combate contra el desperdicio y no solo a las buenas prácticas que se contienen en la misma ley (concretamente, en el capítulo III bajo el título “medidas de buenas prácticas de los agentes de la cadena alimentaria”).

A efectos de sistemática, no obstante, hubiese sido prudente aclarar cuándo estas *prácticas* van acompañadas del apellido *adecuadas* y a quién le corresponde juzgarlo, teniendo en cuenta nuestro gran compromiso en la materia de cara al año 2030. Recordemos que en la legislación sectorial estatal de residuos ya encontrábamos medidas que se consideraban adecuadas para la prevención de residuos alimentarios como el fomento de la venta a granel, en la medida que traslada al consumidor la elección de la cantidad de alimentos que efectivamente consumirá.

Asimismo, cabe señalar que una medida que permita verificar su cumplimiento de manera periódica o que se pueda cuantificar, permite una mejora progresiva y unos resultados contrastados y contrastables. Siguiendo el espíritu de la frase de William Thomson Kelvin “lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”. Para ello es necesario una redacción adecuada de la condición especial de ejecución que no reitere la obligación legal ni se enuncie de manera potestativa, imprecisa o abstracta. Además, es imprescindible que se identifique a un responsable del seguimiento de la misma que deba rendir cuentas de manera periódica y la misma se refuerce de un régimen sancionador disuasorio en caso de incumplimiento, pudiendo elevarla a obligación esencial del contrato, con lo que ello conlleva.

Por último, cabe traer a colación que la presente obligación no trae consigo una fecha o lapso temporal transitorio con que poder dar cumplimiento a la misma y, por ende, identificar los casos de incumplimiento a la misma. Al efecto, la disposición final vigésima de la Ley 1/2025 dispone la presente entrará en vigor el 2 de enero de 2025, esto es, 3 meses antes de su publicación. Lo anterior implica su aplicación retroactiva a expedientes ya iniciados, incluso adjudicados, lo que resultaría contrario especialmente desde el punto de vista del régimen sancionados que incorpora por su colisión con el principio de seguridad jurídica y de la irretroactividad de las disposiciones desfavorables. Al efecto, el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno relativo a la entrada en vigor de disposiciones que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, dispone que el comienzo de su vigencia será el 2 de enero o el 1 de julio siguiente a su aprobación.

5. CONCLUSIONES

El desarrollo de este estudio permite formular las siguientes consideraciones finales:

Esta ley es pionera en establecer un marco normativo *ad hoc* para combatir un problema como es el desperdicio alimentario y lo hace regulando la materia a lo largo de toda la cadena de suministro a nivel nacional. Junto con su articulado, el título II de la Ley de residuos y su anexo VI están llamados a convertirse en el marco de referencia y norma de cabecera en el establecimiento del régimen de la prevención y gestión de residuos alimentarios. Al efecto, ambas leyes han creado el germen de un régimen legal y fiscal beneficioso para entre otras cosas, realizar donaciones a entidades de carácter social y sin ánimo de lucro con el fin de dar salida a alimentos aptos aún para el consumo humano, fomentando la economía circular y evitando su desperdicio. Incluso, da un paso más ley asimilando estas entidades al consumidor final para beneficiar este tipo de operaciones. Además, sendas leyes se complementan para armonizar lo que ha de entenderse por “residuo alimentario” y “pérdidas alimentarias”. Aunque creemos que sería conveniente mantener un único concepto en la normativa de referencia, a efectos de sistemática, el de “residuo alimentario”.

Esta Ley 1/2025 se caracteriza por su ambición medioambiental y al efecto, acaba por acoger en su seno otros propósitos anejos que la han convertido en una especie de ley ómnibus con la que dar respuesta a distintos desajustes del sector primario. Lo anterior se refleja en sus disposiciones y difumina en parte su objetivo primordial -la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria-. A pesar del retroceso identificado en la materia que ha supuesto la modificación del artículo 18.4 de la Ley de residuos, su vocación es claramente filo-climática. Además, esta ley se entiende también desde el prisma económico y social pues pretende convertir retos en oportunidades, como es el abastecimiento estratégico, la alimentación saludable, la innovación y tecnología en la alimentación, la información al consumidor de manera que enfatiza la importancia del etiquetado como un contrato entre el consumidor y el producto, y otras cuestiones como el fortalecimiento de las áreas rurales y sistemas alimentarios sostenibles.

En lo que a la normativa de contratos se refiere, la Ley se decantó por incorporar un enunciado genérico que pudiese mantener un abanico de obligaciones durante su vigencia, esto es, no únicamente las que se contienen de manera específica en la ley, sino también las que deriven del porvenir de la experiencia y la práctica. Sin embargo, sería prudencia aclarar cuando se consideran “prácticas adecuadas”, así como concretar el ámbito de la condición

especial de ejecución evitando conceder un amplio margen de actuación al adjudicador. Así, también sería recomendable guiar a las mesas de contratación en la redacción de las mismas con enunciados específicos, cuantificables y disuasorios. Solo el tiempo nos dirá si la falta de rigor en la ley no mermará la capacidad de respuesta de todos los operadores económicos obligados a cumplirla.

6. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 19 de enero de 2024, núm. 4-1.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 3 de junio de 2024, núm. 4-3.

FAO, SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, *Definitional framework of food loss. Working paper*, 2014.

HIERRO HIERRO, Francisco Javier. Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y contratación en el sector agrario, Briefs AEDTSS, núm. 39, Asociación Española del Trabajo y la Seguridad Social, 2025. Disponible en: https://www.aedtss.com/wpcontent/uploads/2025/04/39_HIERRO_desperdicio-alimentario.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición especial: Por un plan de rescate para las personas y el planeta, p. 37. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2023_Spanish.pdf?gl=1*1b1hngp*ga*NzIzMjYxMDE3NDQxMzk0MDk.*ga_TK9BQL5X7Z*MTc0NDEzOTQwOS4xLjEuMTc0NDEzOTY3OS4wLjAuMA (Fecha de último acceso: 18-04-2025)

Panel de cuantificación del Desperdicio Alimentario en los Hogares. El desperdicio alimentario generado en los hogares españoles 2019. MAPA. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/17informe_panel_2019_tcm30-620747.pdf (Fecha último acceso 02/05/2025).

Presentación del Panel de Cuantificación del Desperdicio Alimentario en el Consumo Extradoméstico de España, Otoño-Invierno 2020. MAPA. Disponible en

<<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/8presentacion desperdicios extradomestico otono-invierno 2020 vs 2019 tcm30-620789.pdf>> (Fecha último acceso 02/05/2025).

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. “El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos”, en *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 63-97.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. “Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. “La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular”. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, pp. 181-216.