

EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y LAS OBLIGACIONES  
DE LA CADENA ALIMENTARIA

*FOOD WASTE AND THE OBLIGATIONS OF THE FOOD CHAIN*

*Rev. Boliv. de Derecho N° 42, julio 2026, ISSN: 2070-8157, pp. 734-753*

Jorge  
REQUENA  
y Francisca  
RAMÓN

ARTÍCULO RECIBIDO: 22 de mayo de 2026  
ARTÍCULO APROBADO: 30 de junio de 2026

**RESUMEN:** El desperdicio alimentario se ha consolidado como uno de los principales desafíos contemporáneos en materia de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y justicia social. El presente artículo analiza las obligaciones establecidas en el Capítulo II de la Ley 1/2025, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, prestando atención a los sujetos afectados por la nueva normativa, los principios de prevención, sistemas de medición y control del desperdicio, donación de alimentos y los planes de prevención exigidos a los operadores económicos. Además, se examinarán las obligaciones para cada uno de los eslabones de la cadena. se abordarán igualmente los diversos retos y limitaciones a los que se enfrentará la Ley 1/2025 en su implementación práctica, entre los que podemos encontrar dificultad en la medición del desperdicio, la carga administrativa a determinados operadores económicos y el riesgo de un traslado excesivo de la responsabilidad a los consumidores y pequeños agentes de la cadena que impide una comprensión completa del problema. Finalmente se concluye con que la Ley 1/2025 constituye un avance relevante en el ámbito jurídico de la prevención del desperdicio de alimentos, aunque su eficacia dependerá de la capacidad de integración de las nuevas obligaciones en la industria.

**PALABRAS CLAVE:** Desperdicio de alimentos; obligaciones; limitaciones; cadena alimentaria; Ley 1/2025.

**ABSTRACT:** Food waste has become one of the main contemporary challenges in terms of environmental sustainability, economic efficiency and social justice. This article analyses the obligations established in Chapter II of the Law 1/2025 on the prevention of food loss and waste, paying particular attention to the subjects affected by the new legislation, the principles of prevention, food waste measurement and control systems, food donation and the prevention plans required from economic operators. In addition, the obligations applicable to each stage of the food supply chain will also be examined. The article will also address the various challenges and limitations that Law 1/2025 will face in its practical implementation, including difficulties in measuring food waste, the administrative burden imposed on certain economic operators and the risk of an excessive transfer of responsibility to consumers and small agents within the supply chain, which prevents a complete understanding of the problem. Finally, it is concluded that Law 1/2025 constitutes a significant advance in the legal field of food waste prevention, although its effectiveness will depend on the capacity to integrate the new obligations within the industry.

**KEY WORDS:** Food waste; obligations, limitations, food chain, Law 1/2025.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS, UN PROBLEMA SOCIAL, AMBIENTAL Y JURÍDICO.- II. INTERVENCIÓN JURÍDICA EN LA PREVENCIÓN DEL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.- I. Antecedentes normativos en España: más alimento, menos desperdicio (Ley 7/2022).- 2. Objetivos de la Ley 1/2025. 3. Estrategias voluntarias: recomendaciones y acuerdos voluntarios.- III. OBLIGACIONES GENERALES DE LA CADENA ALIMENTARIA.- 1. Sujetos obligados.- 2. Principios de la prevención.- 3. Medición y control de desperdicios.- 4. Donación de alimentos.- 5. Jerarquía de prioridades.- 6. Planes de prevención del desperdicio.- IV. OBLIGACIONES SEGÚN EL ESLABÓN DE LA CADENA ALIMENTARIA.- 1. Producción primaria.- 2. Industria alimentaria.- 3. Distribución y comercio minorista.- 4. Hostelería y restauración.- V. APLICACIÓN Y CONTROL.- 1. Plan estratégico contra el desperdicio.- 2. Gobernanza multinivel.- 3. Autorregulación y buenas prácticas.- VI. RETOS Y LIMITACIONES DE LAS OBLIGACIONES.- 1. Problemas en la medición del desperdicio.- 2. Dificultades para las empresas.- 3. Riesgo del traslado de la responsabilidad.- 4. Eficacia real de la regulación.- VII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN: EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS, UN PROBLEMA SOCIAL, AMBIENTAL Y JURÍDICO<sup>1</sup>.

Uno de los grandes desafíos de la humanidad, hoy en día, no es otro que el desperdicio alimentario, un problema ya no solo en lo que se refiere a sostenibilidad, sino también en un ámbito económico y de justicia social. Pese a que la industria agroalimentaria del mundo desarrollado posee la capacidad de abastecer con alimentos en cantidad y calidad suficientes a la mayoría de la población todavía hoy millones de personas sufren situaciones de inseguridad alimentaria y dificultades de acceso a una alimentación adecuada, pese a la enorme capacidad productiva del sistema agroalimentario actual<sup>2</sup>. Esta contradicción pone en evidencia importantísimas carencias estructurales en las cadenas de producción y distribución de alimentos.

La Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO) ya advirtió en su estudio “Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención” que la devastadora cantidad de un tercio de los alimentos que son producidos para consumo humano se desperdician cada año, esto supone la pérdida de 1300 millones de toneladas de alimentos aptos para

- 1 Esta investigación se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D+i Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas [2023-2026] (PID2022-136439OB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y “FEDER Una manera de hacer Europa, y en el Grupo de Investigación de Excelencia de la Generalitat Valenciana (Proyecto Prometeo Algorithmic Law CIPROM 2024 (2025-2029).
- 2 FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS: The State of Food and Agriculture 2019: Moving forward on food loss and waste reduction, 2019.

### • Jorge Requena Cases

Grado en Biotecnología. Universitat Politècnica de València. Correo electrónico: jreqcas@upv.edu.es.

### • Francisca Ramón Fernández

Catedrática de Derecho civil de la Universitat Politècnica de València. Correo electrónico: frarafer@urb.upv.es.

el consumo anuales<sup>3</sup>. La doctora Eva Blasco Hedo, responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT) menciona que este desperdicio constituye una manifestación de “un funcionamiento ineficiente de los sistemas alimentarios y de una falta de concienciación social”<sup>4</sup>, además destaca que solo en las fases de postcosecha y venta minorista se llega a perder hasta un 14% de los alimentos producidos a nivel mundial.

En lo que respecta a una Unión Europea (UE) ha habido iniciativas que han puesto en manifiesto una preocupación creciente por el desperdicio alimentario. Según los datos aportados por la doctora Blasco Hedo en la UE hasta un 40% del desperdicio se concentra en el consumidor final, otro tanto en las fases de transformación y fabricación, por su parte un 15% corresponde a la restauración y otro 5% a la distribución de los alimentos. Con estas cifras vemos como el problema impacta sobre todos y cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria y, en consecuencia, necesita una respuesta capaz de actuar sobre todos ellos<sup>5</sup>.

Más allá de su aplastante apartado cuantitativo el desperdicio de alimentos presenta grandes implicaciones sociales y éticas. La pérdida de alimentos aptos para el consumo humano constituyen una gran contradicción social. Algunos autores llegan a calificar la situación de “vejación”<sup>6</sup> hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad, al coexistir excedentes de alimentos que son desperdiciados con dificultades al acceso de alimentos básicos.

Junto a todo esto llegan las consecuencias ambientales derivadas del desperdicio de alimentos, las cuales adquieren una gran relevancia en el emergente mundo de las políticas climáticas y de economía circular. Según el informe de Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España, el desperdicio de alimentos provoca una cuarta parte de las emisiones totales del sistema agroalimentario español<sup>7</sup>. El desperdicio no es solo la pérdida de alimentos, también el de los recursos naturales y energéticos que se han utilizado a lo largo de su producción.

La concienciación sobre esta problemática ha motivado la aparición de iniciativas a nivel internacional para tratar de reducir estas pérdidas, entre estas podemos destacar el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 12.3 de la Agenda

3 FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS: *Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention*, 2011.

4 BLASCO HEDO, E.: “Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 2 de abril de 2025.

5 BLASCO HEDO, E.: “Ley 1/2025”, cit.

6 CHICA ARELLANO, F.: “El desperdicio de alimentos: una grave vejación a los pobres y al planeta”, *Scripta Fulgentina*, vol. 35, núm. 69-70, 2025, pp. 62 y ss.

7 BLASCO HEDO, E.: “Ley 1/2025”, cit.

2030, este establece como objetivo reducir a la mitad el desperdicio alimentario per cápita en la venta a minorista y entre los consumidores, además de reducir también las pérdidas de alimentos a lo largo de toda la cadena antes del año 2030<sup>8</sup>.

A nivel nacional en España la aprobación de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario ha sido un avance en la lucha frente al desperdicio. El doctor Jordi Gascón Gutiérrez señala en su artículo “¿Agua de borraja? Una exploración etnográfica de la Ley 1/2025 de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario del estado español”<sup>9</sup> que las estrategias que únicamente se basan en recomendaciones y acciones voluntarias son insuficientes para hacer frente a este problema. Para poner solución a esto la nueva ley establece unas obligaciones jurídicas a todos los agentes de la cadena contando con sanciones en el caso de no cumplir estas pasando de una autorregulación que claramente ha fallado a una normativa más firme.

El presente trabajo cuenta con el objetivo de analizar precisamente esas obligaciones mencionadas en el capítulo II de la Ley 1/2025, además de las principales dificultades y retos a la hora de su aplicación.

## II. INTERVENCIÓN JURÍDICA EN LA PREVENCIÓN DEL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.

Tradicionalmente la problemática del desperdicio alimentario había sido tratada mediante la sensibilización, sin embargo, el aumento de la preocupación a nivel, económico, social y ambiental han impulsado una implementación de una regulación jurídica sobre el desperdicio, tanto a nivel nacional como europeo e incluso internacional.

### I. Antecedentes normativos en España: más alimento, menos desperdicio (Ley 7/2022).

En el caso de España una de las primeras medidas fue la estrategia “Más alimento, menos desperdicio”, impulsada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2013<sup>10</sup>. Esta estrategia se pone sobre la mesa con el objetivo de generar una conciencia social teniendo esto como consecuencia una buena gestión de los recursos alimenticios por parte de todos los miembros de la cadena alimentaria de una forma natural.

8 NACIONES UNIDAS: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015.

9 GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: “¿Agua de borraja? Una exploración etnográfica de la Ley 1/2025 de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario del Estado español, *Archives on Food, Culture and Nutrition*, vol. 3, núm. 2, 2025, pp. 229 y ss.

10 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Estrategia Más alimento, menos desperdicio. Memoria de Actuaciones llevadas a cabo en el primer periodo de la Estrategia 2013-2016*, Madrid, 2013.

Esta estrategia era de carácter voluntario, basándose en recomendaciones, acuerdos y autorregulación. El objetivo era obtener una cooperación mediante la sensibilización sin la necesidad de implementar obligaciones ni sanciones.

Con el paso del tiempo se dio una evolución de esta medida, insistiendo más en la divulgación de conocimiento, investigación y formación de los ciudadanos, además de seguir buscando incrementar la sensibilización y las buenas prácticas. Sin embargo, la opinión de diversos autores es que los resultados de estas medidas quedaron lejos de lo que se hubiera considerado suficiente<sup>11</sup>.

Otra medida pionera además de la previamente mencionada fue la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; esta trajo grandes avances, introduciendo, esta vez sí, obligaciones. Estas dirigidas a reducir la generación de residuos alimentarios en varias fases de la cadena de producción. Además, estableció un protocolo para la separación biorresiduos y conectó las políticas contra el desperdicio con la economía circular.

Esta Ley 7/2022 supuso en su momento un paso hacia la incorporación del problema de los residuos de alimentos en la regulación jurídica. No obstante, esta tampoco fue suficiente, y evidencio la necesidad de la implantación de una medida más específica para este problema.

## 2. Objetivos de la Ley 1/2025.

Bajo todo el contexto previo se aprueba la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, con el objetivo de prevenir y reducir todas estas pérdidas y desperdicio en cada eslabón de la cadena de una forma más eficaz que sus predecesoras.

Darío Dongo en su artículo "Spain's pioneering law on food loss and waste prevention" para Food Times<sup>12</sup> analiza como esta normativa busca superar las a todas las medidas anteriores estableciendo así un marco regulatorio que abarque todas las fases del sistema alimentario. Como sus objetivos principales podemos destacar la reducción del desperdicio de alimentos per cápita en la venta minorista y el consumo, la bajada de las pérdidas de alimentos en cadenas de producción y suministro, la donación y redistribución de excedentes además de la mejora de los sistemas de control del desperdicio. Se destaca el control y cuantificación de

11 FERREIRA TELES, É. M.: "Notas a la nueva Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 159, 2025.

12 DONGO, D.: "Spain's pioneering law on food loss and waste prevention", *Food Times*, 2025.

los excedentes como uno de los principales desafíos en el diseño y evaluación de este tipo de medidas<sup>13</sup>.

La Ley se encuentra muy relacionada con los compromisos asumidos por España en relación con la Agenda 2030 y las políticas europeas de economía circular y sostenibilidad. En particular, incorpora los objetivos de reducción del 50 % del desperdicio alimentario en el ámbito del consumo y la venta minorista, así como la reducción de un 20 % de las pérdidas alimentarias en las cadenas de producción y suministro antes del año 2030.

Además de sus objetivos ambientales y sociales la ley también cuenta con una finalidad económica. En este ámbito Blasco Hedo<sup>14</sup> señala como a nivel internacional el desperdicio genera pérdidas cercanas a los 936 miles de millones al año por esto la Ley 1/2025 busca reforzar el aprovechamiento de alimentos siempre que sean aptos para el consumo y favorece la redistribución de estos mismos con el objetivo de reducir las ineficiencias económicas derivadas del desperdicio.

### 3. Estrategias voluntarias: recomendaciones y acuerdos voluntarios

Un elemento muy recurrente y relevante en la regulación del desperdicio alimentario a lo largo de todas sus medidas han sido las estrategias basadas en actos y medidas de carácter voluntario.

Durante años las estrategias de lucha frente al desperdicio se han basado en sensibilización, buenas prácticas y gestos voluntarios buscando reconducir la situación mediante una responsabilidad ciudadana colectiva.

Sin embargo, los resultados de estas medidas han puesto en evidencia sus carencias. Gascón Gutiérrez<sup>15</sup> defiende que este tipo de medidas, pese a necesarias, son insuficientes en el actual modelo agroalimentario. Desde esta perspectiva el problema del desperdicio no viene únicamente del comportamiento individual o colectivo de la ciudadanía, también de la estructura y funcionamiento del propio sistema.

La aprobación de la Ley 1/2025 significa una nueva visión del desperdicio alimentario, siendo ya no solo una cuestión ética sino como un problema de interés público que requiere de medidas específicas y vinculantes para su correcta gestión, suponiendo esto un cambio respecto a etapas anteriores basadas únicamente en recomendaciones y acuerdos voluntarios.

13 FERNÁNDEZ-ZAMUDIO, M. A., y BARCO, H.: "Planteamientos para avanzar en el diagnóstico de las pérdidas y el desperdicio alimentario generado en un territorio: aplicación en la Comunitat Valenciana", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 25, núm. 2, 2025, pp. 219 y ss.

14 BLASCO HEDO, E.: "Ley 1/2025", cit.

15 GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: "¿Agua de borraja?", cit., pp. 229 y ss.

### III. OBLIGACIONES GENERALES DE LA CADENA ALIMENTARIA.

En el capítulo II de la Ley 1/2025 es donde podemos encontrar el núcleo en lo que respecta a normativa, puesto que es en este dónde se encuentran las obligaciones de cada uno de los miembros de la cadena con el objetivo de prevenir y reducir en pérdidas y desperdicio de alimentos. A diferencia de anteriores estrategias basadas, como ya hemos mencionado, en autorregulación, recomendaciones y acciones voluntarias aquí podemos encontrar un auténtico sistema de deberes jurídicos haciendo así notorio el cambio de rumbo respecto al pasado dándole un carácter vinculante a esta Ley.

Esta nueva normativa presenta un enfoque completo del problema, asignando obligaciones a todos los niveles de la cadena alimentaria, desde el sector primario hasta la distribución de los alimentos. Con esto se consigue ver el desperdicio alimentario como un fenómeno transversal que afecta a todos los eslabones de la cadena, motivo que pone en evidencia la necesidad de que las diferentes medidas se apliquen de una forma coordinada.

#### I. Sujetos obligados.

Una de las características que más se pueden destacar de la Ley 1/2025 es la amplitud de su ámbito de aplicación, las obligaciones de esta se dirigen a todos los niveles de la cadena, desde la producción primaria, pasando por la transformación y fabricación hasta llegar a la distribución y restauración. Además, también ejerce sobre diferentes entidades sociales asociadas a la redistribución y donación de alimentos.

La Ley 1/2025 adopta la visión que se ha venido impulsando desde Europa en los últimos años mediante políticas de sostenibilidad, esta tiene una visión amplia de la cadena alimentaria, el enfoque “de la granja a la mesa”. Darío Dongo<sup>16</sup> en su artículo previamente mencionado también destaca como el objetivo consiste en evitar que la prevención del desperdicio se reduzca únicamente al consumidor y que la responsabilidad sea extendida a todos los operadores de la cadena.

Sin embargo, la norma tiene en cuenta la exclusión y modulación de sí misma respecto a ciertos operadores con determinadas características. Varias obligaciones quedan por no resultar aplicables a microempresas y/o pequeños establecimientos, especialmente aquellas relacionadas con planes de prevención y acuerdos de donación de excedentes. Con esto se busca una proporcionalidad evitando de tal forma cargas excesivas a operadores con menores capacidades logísticas y económicas.

---

16 DONGO, D.: “Spain's pioneering”, cit.

## 2. Principios de la prevención.

El marco jurídico creado con la Ley 1/2025 se basa en principios orientados a la garantía de un uso eficiente y sostenible de los alimentos. Entre estos podemos encontrar la prevención del desperdicio, el aprovechamiento de alimentos aptos para el consumo humano, eficiencia del uso de recursos y la economía circular.

Entre todos estos la prevención se impone como el principal objetivo de la nueva normativa, priorizándose el evitar la generación de excedentes frente a la gestión de los residuos derivados de estos. Desde esta perspectiva la Ley 1/2025 no solo busca reducir el impacto ambiental, sino intervenir en su generación.

Además, la norma cuenta con una dimensión social muy importante, busca potenciar la donación y redistribución de los alimentos aptos para el consumo humano, estableciendo un orden de prioridades para esta actividad. Esta parte de la ley nos muestra, como ya mencionan varios autores, que el alimento no es visto únicamente como un recurso económico, también se le da una fuerte función social.

## 3. Medición y control de desperdicios.

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Ley 1/2025 es la enorme dificultad que supone la cuantificación de las pérdidas generadas a lo largo de toda la cadena. Diversos estudios han manifestado la ausencia de un método homogéneo de medición, además de las importantes diferencias en los criterios de identificación y contabilización del desperdicio.

Especialmente relevante resulta el artículo “Advanced food waste quantification at municipal level to strengthen the assessment of prevention actions”<sup>17</sup> ya que este subraya la cuantificación como el gran desafío para el diseño y la evaluación de políticas eficaces en la prevención del desperdicio. En este se destaca como esa falta de datos comparables entre ellos hace una tarea complicada una evaluación real del impacto de estas medidas, limitando la capacidad de que estas puedan ser puestas a prueba y optimizadas.

La Ley 1/2025 trata de superar este reto mediante la implantación de mecanismos de seguimiento, control y cuantificación de los desperdicios de alimentos. Previendo la norma la necesidad de estas medidas para la correcta evaluación de los resultados tras la aplicación de la norma.

---

17 UNTZIZU OLANO-OTEIZA, B., AMADOR-CERVERA, M., VARGAS-VIEDMA, M. V. y ALONSO-VICARIO, A.: “Advanced food waste quantification at municipal level to strengthen the assessment of prevention actions”, *Scientific Reports*, núm. 15, 2025.

Toda esta preocupación debida a la medición del desperdicio nos muestra la creciente tendencia de las políticas alimenticias hacia modelos basados en la toma de datos y evaluación constantes. La eficacia de las medidas dependerán en gran medida de la capacidad de las instituciones competentes de obtener información fiable y de calidad.

#### 4. Donación de alimentos.

La donación y redistribución de alimentos es uno de los principales puntos a tratar en la Ley 1/2025. La norma insiste en la necesidad de aprovechar los alimentos que aun sean aptos para el consumo humano frene a su eliminación, impulsando acuerdos entre operadores alimentarios y entidades sociales que se encarguen de la gestión de los excedentes aptos para el consumo.

La Ley busca facilitar la donación de excedentes mediante mecanismos organizativos que refuercen la redistribución de alimentos. Con este objetivo se buscan acuerdos con bancos de alimentos y entidades similares dedicadas a la asistencia alimentaria. No obstante, Martínez Navarro advierte que la donación de alimentos no puede sustituir de forma total a las políticas de protección social<sup>18</sup>.

Asimismo, la Ley incorpora una serie de obligaciones en relación con la trazabilidad y seguridad alimentaria de los productos donados, esto con el objetivo de garantizar que la redistribución siga unos principios de seguridad y protección de las personas consumidoras y no acabe por transformarse en un problema de salud pública.

#### 5. Jerarquía de prioridades.

La Ley 1/2025 establece una clara y estricta jerarquía de prioridades en la gestión de los excedentes alimentarios, basada en los principios de la economía circular y en la propia lógica de prevención de la normativa de residuos.

En primer lugar, se establece como prioridad absoluta la prevención de pérdidas y desperdicio alimentario, promoviendo medidas para evitar la generación de esos excedentes en un primer lugar a lo largo de toda la cadena. Si esta tarea no fuera posible entonces se prioriza el aprovechamiento de alimentos que sean aptos para el consumo humano mediante mecanismos de reutilización, transformación y/o donación.

Además, en aquellos casos en los que los alimentos no sean aprovechables para el consumo humano será el único caso en el que estos podrán ser utilizados

---

18 MARTÍNEZ NAVARRO, J. A.: "Análisis jurídico del desperdicio alimentario: desafíos regulatorios y consideraciones bioéticas", *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 66, 2026, pp. 191 y ss.

para otras finalidades, como la alimentación animal o el compostaje. Con esto se incorpora un modelo escalonado con niveles de prioridad de gestión de los residuos que busca maximizar el valor de los alimentos y reducir los residuos.

Una vez más podemos ver cómo la Ley 1/2025 no trata los alimentos como recursos meramente económicos, les da también un tinte ambiental y social que implica que la eliminación de estos debe de ser siempre el último recurso para utilizar.

## **6. Planes de prevención del desperdicio.**

Una de las principales obligaciones que introduce la Ley 1/2025 es la elaboración de planes de prevención de los desperdicios por parte de los diferentes operadores de la cadena alimenticia. Siendo estos planes uno de los principales elementos de control por parte de la nueva normativa.

La finalidad de estos no es otra que identificar las fuentes de desperdicio dentro de cada miembro de la cadena, establecer mecanismos para reducir los excedentes e implementar protocolos internos para aprovechar y redistribuir estos residuos.

Es decir, la Ley 1/2025 busca que se incorpore la prevención del desperdicio en la gestión diaria de las actividades empresariales vinculadas a la alimentación, integrándose de esta forma de una manera progresiva diversos criterios de sostenibilidad en el funcionamiento de diferentes operadores económicos.

Sin embargo, determinados autores y revistas advierten que la aplicación de estos planes puede suponer dificultades extra para los operadores, esto en relación con los costos de implementación, la adaptación a estos planes y las exigencias de control. Precisamente por estas problemáticas es que la norma prevé esas excepciones mencionadas a microempresas y pequeños establecimientos.

La incorporación de estos planes demuestra la transición hacia un modelo estructurado, coordinado e integrado en el funcionamiento de la cadena alimenticia, superando así las limitaciones de algunos de los modelos anteriores.

## **IV. OBLIGACIONES SEGÚN EL ESLABÓN DE LA CADENA ALIMENTARIA.**

La Ley 1/2025 establece ciertas obligaciones a los distintos miembros que forman parte de la cadena alimentaria, con esto se forma un modelo de responsabilidad compartida que debe actuar sobre las distintas fases en las que se generan pérdidas y desperdicio. Una vez más vemos cómo la Ley 1/2025 ve la problemática del desperdicio como transversal, cuyas causas varían en función

del punto de esta en el que nos encontremos por lo que las medidas requeridas deberán adaptarse a cada momento y actividad.

Las pérdidas alimentarias pueden originarse por diversos motivos, en función de si nos encontramos en producción primaria, transformación, distribución o consumo final. Por esto, la eficacia de las políticas va a depender en gran medida de la capacidad de la normativa para adaptarse a cada sector.

## **I. Producción primaria.**

La producción primaria constituye uno de los primeros ámbitos en los que se pueden generar pérdidas alimentarias. Factores como, las exigencias estéticas del mercado, volatilidad de los precios, problemas en la recolección entre otros pueden ser los causantes de que muchos alimentos se eliminen antes de siquiera introducirse en la cadena.

La Ley 1/2025 busca intervenir en esta problemática fomentando el aprovechamiento de productos aptos para el consumo humano incorporando mecanismos alternativos de redistribución. En este punto adquiere una gran importancia el espigueo, que consiste en una segunda recogida de alimentos para recolectar aquellos que han quedado en el campo tras la cosecha por diversos motivos con el fin de aprovechar estos mismos.

Además, la norma busca reforzar la sostenibilidad económica del sector primario, reduciendo las pérdidas consecuencia del desperdicio de productos y favoreciendo el uso más eficiente de estos.

## **2. Industria alimentaria.**

Este punto abarca las fases de transformación y fabricación de alimentos, aquí el desperdicio puede llegar como consecuencia de procesos industriales: descartes de producción, problemas de logística o exigencias de estandarización. En el ámbito europeo se ha señalado que una parte importante del desperdicio se concentra en este punto.

La Ley 1/2025 impone a los operadores obligaciones dirigidas a la mejora de la planificación, la optimización del aprovechamiento de las materias primas y el desarrollo de sistemas internos de prevención y gestión de excedentes.

La elaboración de los planes de prevención que han sido mencionados previamente adquiere una especial importancia en este ámbito industrial, esto debido a que es lo que permite identificar las fuentes de pérdidas y establecer mecanismos para minimizar estas.

Asimismo, la norma favorece la reutilización y redistribución de productos los cuales debido a las exigencias estéticas de la industria alimentaria no puedan comercializarse por los canales tradicionales siempre y cuando estos pasen los controles de seguridad alimenticia, reduciendo así la destrucción de alimentos aptos simplemente por cuestiones comerciales.

### 3. Distribución y comercio minorista.

En el ámbito de la distribución y venta minorista la Ley I/2025 ha implantado una enorme cantidad de medidas. La proximidad de productos a sus fechas de caducidad o consumo preferente, el sobreabastecimiento y los ya mencionados criterios estéticos hacen que este sector focalice una gran cantidad de todo el desperdicio.

Entre las principales obligaciones para este sector están, la elaboración de planes de prevención de residuos, el establecimiento de acuerdos con entidades sociales para la donación de excedentes y la adopción de medidas para evitar la destrucción de alimentos aptos para el consumo.

Asimismo, la norma incita a la comercialización de productos cuya fecha de caducidad o consumo preferente sea próxima y de los productos imperfectos desde un punto de vista estético siempre que sean aptos para el consumo humano. Evitando así el descarte de alimentos por motivos ajenos a su calidad y seguridad.

Sin embargo, uno de los grandes problemas de la ley son los retos que van a surgir a raíz de la aplicación de esta normativa, los cuales son especialmente complejos en este sector.

### 4. Hostelería y restauración.

El sector de la hostelería y la restauración ocupa también un puesto elevado entre los sectores en los que se generan más desperdicios, por el elevadísimo volumen de residuos de alimentos que se generan al tratarse de una actividad en la que se da el consumo final de estos.

La Ley I/2025 presenta también diversas medidas orientadas a reducir el desperdicio de este sector; impulsando prácticas de consumo sostenible y de buen aprovechamiento de los excedentes.

Se puede destacar la obligación de facilitar a los consumidores la posibilidad de llevarse los alimentos no consumidos, fomentando de esta forma que se aprovechen los excedentes generados por raciones no finalizada por los consumidores. Además, se impulsan medidas relacionadas con la flexibilidad de los menús y raciones.

Además, autores como Darío Dongo<sup>19</sup> destacan la importancia de las campañas de sensibilización tanto para consumidores como personal de hostelería y restauración. La prevención de los residuos no solo depende de obligaciones jurídicas, también de un cambio de hábitos por parte de los consumidores y personas asociadas a la alimentación

## V. APLICACIÓN Y CONTROL.

El resultado de la aplicación de la Ley 1/2025 está en gran parte sujeto a la aplicación de mecanismos de planificación y control administrativo. Debido a esto se incorporan en la propia ley una serie de instrumentos que aseguran un seguimiento, evaluación y supervisión de las medidas demandadas por la ley en cada eslabón de la cadena alimentaria.

La norma no se limita a poner una serie de normas, busca un modelo público con el objetivo de integrar la prevención del desperdicio de alimentos en las políticas de economía circular y seguridad alimentaria.

### I. Plan estratégico contra el desperdicio.

La elaboración de este tipo de planes es una de las principales armas de la Ley 1/2025 en su lucha contra el desperdicio, Eva Blasco Hedo<sup>20</sup> señala en su artículo cómo estos planes constituyen uno de los elementos centrales del sistema de aplicación y control diseñado por la norma.

El objetivo de estos planes es la correcta coordinación de las actuaciones públicas dirigidas a la reducción del desperdicio, esto mediante el establecimiento de una serie de objetivos, mecanismos de seguimiento y líneas de actuación comunes entre administraciones y operadores de la cadena alimentaria.

De este modo la ley prevé la elaboración de programas autonómicos y sistemas periódicos de revisión y evaluación, reforzando esto esa idea de planificación y coordinación de distintas entidades públicas. Los planes estratégicos de prevención refuerzan esta idea.

### 2. Gobernanza multinivel.

La prevención del desperdicio de alimentos gana mucha complejidad como resultado de la concurrencia de distintas competencias, agricultura, medio ambiente, sanidad y gestión de residuos entre otras. Para una correcta gestión la Ley 1/2025 busca esa ya mencionada cooperación entre distintos niveles de la administración pública.

---

<sup>19</sup> DONGO, D.: "Spain's pioneering", cit.

<sup>20</sup> BLASCO HEDO, E.: "Ley 1/2025", cit.

La cooperación entre administración general del estado, comunidades autónomas y entidades locales es de lo más relevante en un correcto funcionamiento de la ley como destaca Eva Blasco Hedo en su artículo<sup>21</sup>. La cooperación de todas estas entidades es totalmente necesaria para evitar medidas con diferentes enfoques, respuestas contradictorias o fragmentadas y descoordinación.

La normativa estudiada asigna las funciones de coordinación, recopilación de información y seguimiento de las políticas públicas contra el desperdicio al ministerio de agricultura, pesca y alimentación, por su parte las comunidades autónomas cuentan con un papel clave en la planificación y el desarrollo de políticas de prevención adaptadas a cada territorio.

Esta complejidad organizativa es una muestra más de como el desperdicio es un problema transversal que afecta a diversos sectores y que requiere de una gestión acorde a la situación.

### 3. Autorregulación y buenas prácticas.

Pese a la implementación de una normativa jurídica vinculante mediante la Ley 1/2025 se sigue apostando por la autorregulación y las buenas prácticas empresariales, confiando en su papel relevante en la gestión del desperdicio.

La norma en sí fomenta los acuerdos sectoriales, códigos de conducta y la colaboración entre operadores económicos de la cadena y la administración pública con el objetivo de incentivar prácticas de prevención y la cooperación frente a este problema que es el desperdicio.

Sin embargo, como ya se ha visto en el pasado las estrategias basadas únicamente en actos voluntarios y autorregulación presentan resultados muy limitados frente a lo que se espera y necesita<sup>22</sup>.

Juntando estas dos visiones la Ley 1/2025 establece un modelo mixto en el que autorregulación y buenas prácticas tienen un papel complementario en un sistema de obligaciones y mecanismos de control por parte de la administración pública.

## VI. RETOS Y LIMITACIONES DE LAS OBLIGACIONES.

La Ley 1/2025 representa un avance en materia de prevención del desperdicio de alimentos, sin embargo, existen retos y limitaciones de esta misma que pueden mermar su eficacia.

21 BLASCO HEDO, E.: "Ley 1/2025", cit.

22 GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: "¿Agua de borraja?", cit., pp. 229 y ss.

Como se ha mencionado, la gestión del desperdicio cuenta con una complejidad enorme a nivel administrativo y judicial, el número de operadores implicados y dificultades técnicas de la medición plantean un enorme reto para una correcta aplicación de esta normativa. La eficacia de estas políticas no solo depende de la existencia de obligaciones adaptadas al problema, también de la capacidad de las diferentes administraciones y entidades para garantizar un cumplimiento real de estas.

## 1. Problemas en la medición del desperdicio.

Uno de los principales problemas como ya se ha mencionado es la gran dificultad que representa la correcta medición de las pérdidas y el desperdicio. Las diferencias entre los eslabones de la cadena complican en gran medida la obtención de unos datos homogéneos y comparables entre ellos. Además de que las pérdidas en las primeras etapas de la cadena se vuelven casi imposibles de identificar y cuantificar de manera óptima<sup>23</sup>. Esta situación plantea importantes retos a la aplicación de la Ley 1/2025 ya que una correcta evaluación implica la existencia de unos sistemas de medición fiables.

## 2. Dificultades para las empresas.

Mediante la Ley 1/2025 se incorpora toda una nueva gama de obligaciones jurídicas dirigidas específicamente a cada operador de la cadena, obligaciones que pueden llegar a generar una importante presión económica y burocrática sobre algunos de los sectores empresariales afectados.

Entre las obligaciones podemos encontrar, planes de prevención, sistemas de control interno, gestión de excedentes o formalización de acuerdos de redistribución. La implantación de todas estas medidas requiere de unos recursos administrativos, logísticos y económicos de los que no todas las empresas disponen.

Cabe destacar que estas dificultades afectan especialmente a microempresas y pequeños establecimientos, por este motivo la ley contempla una excepción y modulación de cara a este tipo de establecimientos.

Sin embargo, pese a la aplicación de estas excepciones y modulaciones la aplicación de esta ley seguirá constituyendo un aumento en la carga administrativa especialmente relevante para algunos operadores. Por lo que parte de la eficacia de la norma se basará en aportar suplemento técnico, formación y acompañamiento a los sectores afectados<sup>24</sup>.

23 ZHANG, Y., VAN HERPER, E. y VAN LOO, E. J.: "Sharing to prevent waste: the effectiveness of an intervention encouraging food sharing", *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 222, 2025.

24 FERREIRA TELES, É. M.: "Notas", cit.

### 3. Riesgo del traslado de la responsabilidad.

Uno de los principales debates que plantean las políticas de prevención es respecto al reparto de responsabilidades entre los distintos miembros de la cadena.

Pese a que la Ley 1/2025 se proyecta sobre operadores económicos, distribuidores, empresas de restauración y consumidores ciertas estrategias tienden a focalizar la responsabilidad de una forma excesiva sobre el consumidor final.

Gascón Gutiérrez sostiene en su artículo que el desperdicio no se puede explicar únicamente por los hábitos inadecuados de los consumidores, también responde a problemas estructurales del modelo agroalimentario al completo. Actividades como la sobreproducción, estandarización estética, exigencias comerciales y prácticas relacionadas con el hiperconsumo son algunas de las actitudes problemáticas que se pueden destacar<sup>25</sup>.

En consecuencia, la eficacia de las políticas de prevención también se verá sometida a la capacidad de estas de abordar estrategias que afecten al funcionamiento completo del sistema.

### 4. Eficacia real de la regulación.

La eficacia de la Ley 1/2025 dependerá, en última instancia, en la eficacia verdadera de las obligaciones que incorpora para reducir pérdidas y desperdicio.

Tomando un punto de vista algo más positivo la ley supone un avance importante en comparación a sus predecesores, toma el problema en serio introduciendo obligaciones jurídicas concretas, planificación y control de la administración.

Sin embargo, retos como la difícil medición de los resultados, los problemas para las empresas y el traslado de responsabilidades no cuentan con una solución clara y condicionan la visión de autores como Gascón Gutiérrez o Ferreira Teles<sup>26</sup> sobre si la ley conseguirá un avance real o se transformará únicamente en una carga burocrática extra para los operadores de la cadena alimentaria.

En consecuencia, la eficacia real de la Ley 1/2025 no puede predecirse, dependerá de muchos factores como la capacidad de control de las administraciones públicas, la implicación de los operadores económicos, un correcto sistema de medición y la evolución de los hábitos de los ciudadanos en la producción y consumo. La Ley

25 GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: “¿Agua de borraja?”, cit., pp. 229 y ss.

26 FERREIRA TELES, É. M.: “Notas, cit.; GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: “¿Agua de borraja?”, cit., pp. 229 y ss.

I/2025 representa un avance jurídico enorme, pero dependerá de su capacidad de integrarse en el sistema.

## **VII. CONCLUSIONES**

La aprobación de la Ley I/2025, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, supone un gran avance en la incorporación del desperdicio de alimentos a las obligaciones jurídicas de los ciudadanos. Además, frente a las estrategias anteriores, únicamente basadas en autorregulación, recomendaciones y actos voluntarios esta nueva norma es un indicativo de como esta problemática cada vez se tiene más en cuenta.

Las obligaciones establecidas en el capítulo II muestran una intención de intervenir de una manera más profunda y completa en todas las fases de la cadena, cosa que nos hace ver la nueva interpretación del desperdicio, una que ya no solo culpa a consumidores finales.

Sin embargo, son dignos de una gran preocupación los retos a los que esta ley se ha de enfrentar, que pueden sintetizarse en la capacidad del modelo de integrarse de una forma eficaz en el día a día de la industria.

## BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, E.: "Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario", *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 2 de abril de 2025.

CHICA ARELLANO, F.: "El desperdicio de alimentos: una grave vejación a los pobres y al planeta", *Scripta Fulgentina*, vol. 35, núm. 69-70, 2025.

DONGO, D.: "Spain's pioneering law on food loss and waste prevention", *Food Times*, 2025.

FERNÁNDEZ-ZAMUDIO, M. A., y BARCO, H.: "Planteamientos para avanzar en el diagnóstico de las pérdidas y el desperdicio alimentario generado en un territorio: aplicación en la Comunitat Valenciana", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 25, núm. 2, 2025.

FERREIRA TELES, É. M.: "Notas a la nueva Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 159, 2025.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS:

- *Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention*, 2011.
- *The State of Food and Agriculture 2019: Moving forward on food loss and waste reduction*, 2019.

GASCÓN GUTIÉRREZ, A.: "¿Agua de borraja? Una exploración etnográfica de la Ley 1/2025 de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario del Estado español, *Archives on Food, Culture and Nutrition*, vol. 3, núm. 2, 2025.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Estrategia Más alimento, menos desperdicio. Memoria de Actuaciones llevadas a cabo en el primer periodo de la Estrategia 2013-2016*, Madrid, 2013.

NACIONES UNIDAS: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015.

MARTÍNEZ NAVARRO, J. A.: "Análisis jurídico del desperdicio alimentario: desafíos regulatorios y consideraciones bioéticas", *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 66, 2026.

UNTZIZU OLANO-OTEIZA, B., AMADOR-CERVERA, M., VARGAS-VIEDMA, M. V. y ALONSO-VICARIO, A.: "Advanced food waste quantification at municipal level to strengthen the assessment of prevention actions", *Scientific Reports*, núm. 15, 2025.

ZHANG, Y., VAN HERPER, E. y VAN LOO, E. J.: "Sharing to prevent waste: the effectiveness of an intervention encouraging food sharing", *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 222, 2025.