

Las implicaciones medioambientales de los desperdicios alimentarios. A propósito de la Ley española 1/2025, del 1o. de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario

The Environmental Implications of Food Waste. Regarding Spanish Law 1/2025, of April 1st., on the Prevention of Food Loss and Waste

Juan Alejandro Martínez Navarro

 <https://orcid.org/0000-0002-5705-7097>

Universidad Tecnológica Atlántico Mediterráneo-UTAMED. España

Correo electrónico: juanalejandro.martinez@utamed.es

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.176.20809>

Recepción: 24 de noviembre de 2025

Aceptación: 23 de febrero de 2026

Publicación: 12 de mayo de 2026

Resumen: La presente investigación se orienta hacia el estudio de las dimensiones jurídicas asociadas al fenómeno del despilfarro alimentario, y se analizan los elementos causales de naturaleza estructural al tiempo que construye un marco bioético comprensivo. El trabajo pone de manifiesto la contradicción existente entre el excedente productivo y la insuficiencia nutricional que define el escenario contemporáneo, así como las asimetrías persistentes en la configuración global del entramado agroalimentario. El estudio profundiza en los fundamentos normativos que articulan el derecho a una alimentación adecuada y su interrelación con la normativa medioambiental, al valorar la conveniencia de integrar preceptos ecológicos en la gestión de los recursos alimentarios. Se procede al análisis pormenorizado de la Ley 1/2025, de 1o. de abril, relativa a la prevención de pérdidas y desperdicio alimentario, y se considera tanto su reconocimiento institucional de la problemática abordada como su coherencia con el ordenamiento jurídico vigente y las orientaciones europeas, además de su aproximación sistemática a los diversos componentes que integran la cadena agroalimentaria. La investigación culmina mediante el análisis del ordenamiento jerárquico de prioridades establecido y la preeminencia que adquiere la dimensión social dentro de las estrategias orientadas a la gestión de excedentes alimentarios.

Palabras clave: derecho ambiental; desperdicios alimentarios; principios ambientales; cadena alimentaria; economía circular.

Abstract: This research addresses the legal implications linked to the phenomenon of food waste, examining underlying structural factors while developing an integral bioethical framework. This work demonstrates the inherent paradox between excessive abundance and scarcity of food resources that characterizes the current landscape, alongside the disparities that persist within the global architecture of the agro-food system. The analysis delves into the normative foundations that underpin the right to food and its correlation with environmental law, assessing the relevance of incorporating ecological principles into food resource administration. An exhaustive examination of Law 1/2025, dated April 1st, concerning the prevention of food losses and waste is developed, contemplating its formal recognition of the identified problematic, its alignment with the legislative framework and community guidelines, in addition to its comprehensive approach toward the multiple links that comprise the food chain. The research culminates through analysis of the established hierarchical ordering of priorities and the pre-eminence acquired by the social dimension within strategies oriented toward the management of food surpluses.

Keywords: environmental law; food waste; environmental principles; food chain; circular economy.

I. Objetivos

Este estudio aborda una contradicción fundamental en la sociedad contemporánea: el fenómeno del desperdicio alimentario. Dicho problema se manifiesta como la eliminación de alimentos aptos para el consumo humano en un contexto donde, paradójicamente, conviven la sobreproducción agrícola y la persistencia de hambre crónica que afecta a millones de personas en todo el mundo. Las implicaciones de esta situación trascienden el ámbito meramente económico y plantean cuestiones profundas sobre la distribución equitativa de recursos vitales, el acceso justo a la alimentación y nuestras responsabilidades éticas hacia las futuras generaciones. La relevancia del problema enunciado se acrecienta al contemplar la imperante necesidad de desarrollar sistemas agroalimentarios capaces de conciliar la protección medioambiental con la seguridad alimentaria, conforme a los postulados establecidos en la Agenda 2030.

El propósito de la presente investigación radica en el análisis multidimensional del desperdicio alimentario, prioriza especialmente su dimensión jurídica. El estudio contempla las causas estructurales que subyacen a este fenómeno, sus repercusiones ambientales y la aplicación efectiva de los principios ambientales al fenómeno del desperdicio alimentario. Este enfoque

integral permite establecer los fundamentos necesarios para la formulación de propuestas normativas eficaces. Resulta particularmente relevante el examen de la interrelación entre el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a un medio ambiente saludable, al considerar de qué manera los principios jurídico-ambientales pueden orientar más efectivamente la regulación de los sistemas alimentarios.

Asimismo, se dedica considerable atención al análisis crítico de la Ley 1/2025, del 1o. de abril, sobre prevención de pérdidas y desperdicio alimentario. Se evalúa el alcance real de su implementación, sus contribuciones más significativas, las deficiencias identificadas en su desarrollo, y su capacidad transformadora en la gestión alimentaria del territorio español. Finalmente, se reflexiona sobre la importancia de implementar mecanismos de gobernanza participativa que integren a todos los actores involucrados en la cadena alimentaria, desde productores hasta consumidores, y sobre la necesidad imperativa de establecer prioridades jerárquicas que favorezcan la redistribución para consumo humano mientras se minimizan los impactos ecológicos asociados al desperdicio.

En definitiva, la presente investigación parte de la premisa de que el desperdicio alimentario no es un mero fallo logístico, sino un desafío ético y ambiental de primer orden que interpela directamente a la justicia alimentaria contemporánea. Bajo esta perspectiva, se sostiene como tesis principal que la Ley 1/2025 constituye un hito normativo necesario que formaliza la transición hacia un “derecho alimentario sostenible” al dotar de contenido jurídico a la responsabilidad sistémica de los actores de la cadena. No obstante, la eficacia de este marco legal para mitigar el impacto ecosocial del despilfarro se ve condicionada por ciertas carencias estructurales y ambigüedades en su implementación, las cuales serán objeto de análisis crítico a lo largo del trabajo.

II. El desperdicio alimentario en cifras: dimensiones cuantitativas e implicaciones ambientales

El fenómeno del desperdicio alimentario constituye una paradoja inquietante en el contexto de las sociedades contemporáneas. Mientras un tercio de los alimentos producidos globalmente —aproximadamente 1300 millones de to-

neladas anuales— no llega a consumirse, millones de personas padecen necesidad alimentaria (FAO, 2019, p. 36; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2021, p. 20). En España, los últimos datos disponibles sitúan el desperdicio alimentario en 1214 millones de kilos/litros durante 2023, aunque los hogares españoles desperdiciaron 13.2% menos que en el año 2020, la cifra trasciende la mera estadística para erigirse en un problema jurídico-ambiental de primer orden (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023, p. 13).

Adicionalmente, es conveniente destacar la vertiente cuantitativa del desperdicio alimentario y su correlativa huella ambiental, estimada en aproximadamente 8% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (FAO, 2013, p. 6). Sin menospreciar, asimismo, el consumo hídrico asociado —unos 250 km³ anuales de agua dulce a nivel mundial— y la ocupación territorial —cercana a 30% de la superficie agrícola disponible— (FAO, 2013, p. 6). Tales magnitudes configuran un escenario insostenible que interpela directamente a los ordenamientos jurídicos vigentes.

Los fallos estructurales en la cadena agroalimentaria representan un factor determinante en la generación de desperdicios. Una parte significativa del desperdicio alimentario en España se produce en las fases previas al consumo final; durante la producción primaria, en la transformación industrial, en la distribución mayorista y en la comercialización minorista (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023). Esta fragmentación de responsabilidades dificulta la atribución jurídica de obligaciones, que derivan en vacíos de imputación normativa frente al desperdicio alimentario.

Otro aspecto relevante concierne a las distorsiones inherentes al marco temporal de la cadena alimentaria. La perecedera naturaleza de los productos, unida a los estándares estéticos impuestos por el mercado, provoca que las frutas y hortalizas sean descartadas por motivos meramente cosméticos, sin deficiencias organolépticas o nutricionales (FAO, 2012, p. 11). Esta práctica plantea interrogantes acerca de la proporcionalidad y racionalidad jurídica de los sistemas de clasificación comercial vigentes (Carretero, 2016, p. 110).

La aproximación metodológica adoptada conjuga el análisis empírico de los datos disponibles con una revisión crítica de los marcos normativos implementados hasta la fecha. Se presta especial atención a la Ley 7/2022

de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que representa un avance significativo pero insuficiente para abordar la complejidad multicausal del desperdicio alimentario. La incorporación del principio de jerarquía específica para residuos alimentarios constituye una innovación destacable, si bien presenta deficiencias en su articulación con otros sectores del ordenamiento jurídico.

Resulta igualmente relevante la dimensión competencial del problema, donde conviene destacar la heterogeneidad de las respuestas normativas a nivel municipal, al identificar una multitud de modelos distintos de ordenanzas locales en materia de gestión del desperdicio alimentario (González Vaqué, 2015, p. 203). Esta dispersión normativa compromete la eficacia del sistema y genera inseguridad jurídica entre los operadores, circunstancia que se considera un obstáculo estructural para la implementación efectiva de instrumentos económicos contra el desperdicio.

La finalidad esencial de esta investigación se orienta hacia la determinación de los puntos fuertes y las limitaciones del marco normativo vigente, y plantea propuestas de reformulación que, desde la perspectiva técnico-jurídica, puedan contribuir de manera efectiva a la mitigación de un fenómeno de desperdicio alimentario cuyas dimensiones resultan manifiestamente inaceptables bajo criterios económicos, sociales y ecológicos. La consideración del derecho a la alimentación como eje interpretativo fundamental de estas intervenciones públicas podría proporcionar un sustento jurídico más consistente para el desarrollo de futuras iniciativas legislativas en este ámbito.

Desde una perspectiva teórica contemporánea, la contradicción entre el excedente productivo y la insuficiencia nutricional no debe entenderse meramente como una disfunción logística, sino como una quiebra del principio de justicia alimentaria. Al confrontar este fenómeno con los aportes de la bioética social, se hace evidente que el sistema agroalimentario actual prioriza la mercantilización del producto sobre su valor de uso esencial: la nutrición humana. Esta “paradoja de la abundancia” interpela al ordenamiento jurídico para que no opere sólo como un instrumento técnico de gestión de recursos, sino como un mecanismo de corrección ética que garantice la equidad distributiva frente a las asimetrías globales del entramado alimentario.

III. Fundamentos jurídicos del derecho a la alimentación y al medio ambiente

1. *Reconocimiento internacional del derecho a la alimentación*

El derecho a la alimentación ha experimentado una progresiva consolidación en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y ha evolucionado hasta constituirse en un derecho fundamental que opera como referente para la configuración constitucional en diversos ordenamientos jurídicos. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”, lo que marca el primer precedente legal internacional en este tema.

Esta formulación inicial fue posteriormente desarrollada y dotada de mayor concreción jurídica en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, que reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y establece obligaciones específicas para los Estados signatarios. La Observación General núm. 12 del Comité DESC (1999) ha supuesto un hito interpretativo al delimitar el contenido normativo de este derecho, al establecer que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité DESC, 1999).

En el ámbito regional, destacan instrumentos como el Protocolo de San Salvador (1988) en el sistema interamericano que, en su artículo 12, reconoce expresamente el derecho a la alimentación, o la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), que vincula implícitamente este derecho al derecho a la vida y a la dignidad. El sistema europeo, aunque no reconoce expresamente el derecho a la alimentación, lo ha protegido indirectamente a través de la interpretación evolutiva de otros derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Courtis, 2007, pp. 117-121).

La juridificación constitucional del derecho a la alimentación presenta distintos modelos. Algunas constituciones lo reconocen expresamente como

derecho fundamental autónomo, como es el caso de la Constitución de Ecuador (2008) que establece en su artículo 13: “las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”. Otras, como la Constitución de México tras su reforma de 2011, lo incluyen dentro del catálogo de derechos fundamentales sin desarrollar su contenido específico. Un tercer modelo, presente en constituciones como la española de 1978, no reconoce expresamente este derecho, pero permite su protección indirecta a través de cláusulas de apertura al derecho internacional o mediante su vinculación con otros derechos constitucionalmente reconocidos (Golay, 2019).

La justiciabilidad del derecho a la alimentación ha experimentado avances significativos en la jurisprudencia constitucional comparada. La Corte Suprema de la India, en el Caso *People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Others* (2001), interpretó el derecho a la vida (art. 21, Constitución India) como comprensivo del derecho a la alimentación, al ordenar al gobierno implementar programas de distribución de alimentos (Birchfield, y Corsi, 2010, p. 15). Similar enfoque adoptó la Corte Constitucional colombiana en su sentencia T-348/12, que vinculó el derecho a la alimentación con el derecho a la vida digna y el mínimo vital y lo dotó de protección mediante acción de tutela.

2. Interrelación entre el derecho al medio ambiente y el derecho a la alimentación

El nexo entre el derecho a la alimentación y el derecho a un medio ambiente sano constituye uno de los desarrollos más relevantes de las ciencias jurídicas contemporáneas, particularmente en el contexto del llamado “constitucionalismo verde” o “ecológico” (Lacovino, 2020). Esta interrelación se articula en múltiples niveles jurídicos: normativo, dogmático y jurisprudencial. Desde la perspectiva normativa, ambos derechos han evolucionado como categorías jurídicas interdependientes. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972) ya establecía, en su principio 1o., que el entorno natural es esencial para “el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”. Este enfoque integrado se ha consolidado en instrumentos posteriores como la De-

claración de Río (1992) y, más recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que vinculan expresamente la seguridad alimentaria (ODS 2) con la sostenibilidad ambiental (ODS 12, 13, 14 y 15).

En el plano constitucional comparado, esta interrelación se ha plasmado mediante diversas técnicas jurídicas. La Constitución de Bolivia (2009) adopta un enfoque holístico, al reconocer en su artículo 16 el derecho a la alimentación y vincularlo con la “soberanía alimentaria”, concepto que incorpora expresamente dimensiones ambientales. Por su parte, la Constitución de Brasil (1988) establece en su artículo 225 el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado como condición para una “calidad de vida saludable”, mientras que en los artículos 6o. y 7o. reconoce el derecho a la alimentación, lo que genera una interpretación sistemática que los tribunales brasileños han desarrollado progresivamente (Santilli, 2009, p. 93).

La dogmática jurídica ha elaborado el concepto de “derechos socioambientales” como categoría que supera la tradicional separación entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales. Como señala Herrera Flores (2008), estos derechos comparten fundamentos axiológicos (dignidad humana y justicia intergeneracional) y rasgos estructurales (dimensión colectiva y obligaciones positivas del Estado). En este marco teórico, el derecho a la alimentación y el derecho al medio ambiente se conciben como manifestaciones complementarias de un mismo imperativo de sostenibilidad vital (Herrera Flores, 2008, pp. 137-142).

La jurisprudencia constitucional ha contribuido decisivamente a articular esta interrelación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-23/17, estableció que el derecho a un medio ambiente sano “constituye un interés universal” que es condición necesaria para el disfrute de otros derechos, incluido el derecho a la alimentación.¹ En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional del Perú, en su sentencia recaída en el Expediente núm. 0048-2004-PI/TC, reconoció que el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado es un derecho fundamental, cuya preservación resulta esencial para la protección de otros derechos fun-

¹ Opinión Consultiva OC-23/17, 2017, párrs. 47 y 59. En el párrafo 47, la Corte indica que: “El medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. [...] Su afectación puede tener un impacto directo en el disfrute de otros derechos humanos como el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la alimentación, entre otros”.

damentales. Si bien no menciona expresamente el derecho a la alimentación, el fallo consolida jurisprudencialmente la interdependencia entre el medio ambiente y las condiciones necesarias para una vida digna.

El nexo entre el derecho a la alimentación y un medio ambiente sano se inserta en la corriente actual del “constitucionalismo verde”, que propone una relectura ecosistémica de los derechos fundamentales. Bajo este prisma, la gestión del desperdicio alimentario deja de ser una parcela aislada del derecho administrativo para convertirse en una manifestación de los “derechos socioambientales” (Velázquez Gutiérrez, 2014). La confrontación teórica actual sugiere que la protección de estos derechos exige una interpretación sistemática que vincule la dignidad humana con la sostenibilidad vital, y transformar la prevención del desperdicio en una obligación jurídica de solidaridad intergeneracional y tutela efectiva del capital natural productivo.

3. Principios ambientales aplicados a la gestión alimentaria

A. Principio de prevención y precaución

Los principios de prevención y precaución son la base del derecho ambiental y tienen gran importancia en las reglas que rigen los sistemas alimentarios. El principio de prevención, establecido en la Declaración de Estocolmo de 1972, exige tomar medidas anticipadas frente a riesgos que ya conocemos y están científicamente probados. Cuando lo aplicamos a la gestión de alimentos, esto significa que hay que planificar, supervisar y controlar todas las etapas de la cadena alimentaria para evitar desperdicios previsibles (De Sadeleer, 2007, pp. 82-87).

El principio de precaución, recogido en el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992, establece que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces” que prevengan el daño ambiental (Silva Hernández, 2019, p. 93). Este principio ha generado normas como el Reglamento europeo 178/2002, que establece las bases de la legislación alimentaria en la UE e incluye expresamente la precaución como criterio principal para gestionar riesgos.

Los tribunales han definido poco a poco el alcance de estos principios en temas alimentarios. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en casos como *Pfizer Animal Health* (*Pfizer Animal Health SA vs. Consejo de la Unión Europea*, Asunto T-13/99) y *Artegodan* (*Artegodan GmbH y otros vs. Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto T-74/00 y acumulados) (González Vaqué, 2002), ha determinado que el principio de precaución permite adoptar medidas restrictivas incluso cuando hay dudas científicas, siempre que se basen en una evaluación de riesgos objetiva y justa. Esta doctrina ha influido en tribunales nacionales, como el Consejo de Estado francés, que en su decisión sobre los organismos genéticamente modificados (Conseil d'État, núm. 194348, 1998) estableció la necesidad de incorporar análisis de riesgo ambiental en la autorización de nuevas tecnologías alimentarias.²

La aplicación conjunta de ambos principios a la problemática del desperdicio alimentario fundamenta el desarrollo de instrumentos jurídicos preventivos como los estudios de impacto ambiental específicos para actividades de producción y distribución alimentaria a gran escala, o la imposición de obligaciones de trazabilidad y transparencia a lo largo de toda la cadena de suministro.

B. Principio de desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible fue acuñado por vez primera en el denominado Informe Brundtland (1987) bajo la formulación “aquél desarrollo que atiende las necesidades presentes sin menoscabar las posibilidades de que las futuras generaciones puedan satisfacer las suyas propias”. Este principio ha experimentado una progresiva incorporación en el ordenamiento jurídico actual, al extenderse asimismo al ámbito de la regulación agroalimentaria.³

² En la decisión *Conseil d'État*, núm. 194348, de 11 de diciembre de 1998, el Consejo de Estado francés abordó la inscripción de variedades de maíz genéticamente modificadas en el catálogo oficial de especies y variedades de plantas cultivadas en Francia. Aunque la decisión no menciona explícitamente el principio de precaución, el tribunal consideró la necesidad de evaluar los riesgos ambientales asociados a la liberación de OGM, en línea con la Directiva 90/220/CEE del Consejo, relativa a la liberación intencional de organismos modificados genéticamente en el medio ambiente.

³ Este principio se regula en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Principio 1 y 4; en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

La aplicación de dicho principio en el ámbito de la gobernanza alimentaria conlleva ineludiblemente el diseño de mecanismos normativos destinados a asegurar tanto la cobertura de las demandas nutricionales actuales como la conservación del capital natural productivo destinado a las generaciones por venir y configurar, de esta manera, un modelo de gestión intergeneracional de tales recursos vitales (Garetto, 2018, p. 177). Dicha perspectiva demanda la incorporación, dentro del marco regulatorio del sistema alimentario integral, de variables económicas, sociales y medioambientales (Cordonier, 2016, pp. 219-223).

Por su parte, la jurisprudencia ha contribuido significativamente a la delimitación conceptual de este principio, también de forma indirecta en el ámbito alimentario. Así, la Corte Constitucional colombiana, mediante su pronunciamiento en la Sentencia C-262/96, estableció que las estrategias públicas en materia alimentaria han de someterse a un escrutinio de sostenibilidad que valore sus implicaciones a largo plazo sobre los ecosistemas y el patrimonio natural (García Arango, 2009, p. 22). De manera similar, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) de 24 de marzo de 2021 sobre la Ley Federal de Protección del Clima de 2019 (*Klimaschutzgesetz*) estableció que la obligación constitucional de proteger el medio ambiente implica responsabilidades hacia las generaciones futuras que limitan la libertad del legislador, doctrina que podría aplicarse también a la regulación de los sistemas alimentarios.

El desarrollo normativo de este principio se observa en instrumentos como la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular en España, que establece obligaciones específicas para reducir el desperdicio alimentario como parte de una estrategia general de sostenibilidad, o la Ley francesa núm. 2018-938, de 30 de octubre, para el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrícola y alimentario y una alimentación sana, sostenible y accesible para todos (conocida como ley “*EGalim*”) para el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrícola y alimentario

Climático (1992), artículo 3.4; en el Acuerdo de Escazú (2018), artículo 3(c). Su plasmación constitucional encuentra manifestación paradigmática en ordenamientos como el suizo, donde el artículo 73 de su carta magna establece de manera explícita el imperativo de sostenibilidad como eje fundamental que debe informar toda actuación de los poderes públicos.

y una alimentación sana, sostenible y accesible para todos, que integra expresamente objetivos ambientales en la regulación del sistema alimentario.

C. Principio de “quien contamina paga”

El principio de “quien contamina paga”, consagrado en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Principio 16 de la Declaración de Río, constituye un mecanismo fundamental de internalización de costes ambientales con creciente aplicación en la regulación del desperdicio alimentario. Este principio fundamenta la imposición de cargas económicas a los agentes que generan externalizaciones negativas, tanto por la contaminación directa como por el uso ineficiente de recursos naturales (Sands, y Peel, 2018, pp. 228-234).

La aplicación del principio de quien contamina paga al problema del desperdicio alimentario se ha materializado en diversos instrumentos normativos. En Francia, la Ley núm. 2016-138, de 11 de febrero de 2016, prohíbe a los grandes distribuidores destruir alimentos aptos para el consumo y establece un régimen sancionador en caso de incumplimiento, basado en la lógica de internalización de costes sociales y ambientales. En el Reino Unido, el impuesto al vertido (*Landfill Tax*), vigente desde 1996, ha contribuido a reducir el volumen de residuos biodegradables, incluidos los alimentarios, mediante una fiscalidad ambiental disuasoria. Dinamarca, por su parte, ha desarrollado un conjunto de políticas públicas y acuerdos voluntarios que, sin implicar un sistema tarifario formal, promueven activamente la reducción del desperdicio alimentario mediante incentivos y colaboración público-privada (UNEP-DTU, 2021).⁴

⁴ Armengol, Salamero y Plana identifican las capacidades y posibilidades del poder público para emplear mecanismos de regulación directa (o “comando y control”) y de incentivo económico con el objetivo de mitigar el desperdicio alimentario, considerado en su estudio como una externalidad negativa. Entre las medidas de regulación directa que indican, basadas principalmente en el modelo francés, destacan la imposición de una jerarquía de acciones (prevención, donación, alimentación animal y valorización), la prohibición expresa de tirar alimentos aptos para el consumo y la obligatoriedad de formalizar convenios de donación entre distribuidores y entidades benéficas. Asimismo, se propone integrar la lucha contra el desperdicio en los informes de responsabilidad social corporativa (RSC) de las empresas. Por su parte, como instrumentos de incentivo económico, los autores plantean la aplicación

La efectividad jurídica de este principio requiere un desarrollo normativo que defina con precisión los sujetos obligados, el hecho generador de la obligación y los mecanismos de cuantificación del daño ambiental. Como señala Lozano Cutanda (2017), la dificultad principal radica en la valoración económica de bienes que carecen de mercado, como los servicios ecosistémicos afectados por el desperdicio alimentario masivo (pp. 312-318).

La jurisprudencia ha contribuido a perfilar este principio en el contexto alimentario. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia C-254/08, *Futura Immobiliare Srl Hotel Futura y otros vs. Comune di Casoria*, de 16 de julio de 2009 (ECLI:EU:C:2009:479), estableció que la aplicación del principio exige considerar los costes reales que supone para la sociedad la eliminación de residuos, doctrina aplicable a la gestión de desperdicios alimentarios. Por su parte, el Tribunal Supremo español, en su sentencia STS 1274/2016, de 1o. de junio (ECLI:ES:TS:2016:3055), reconoció la validez de tasas municipales diferenciadas según el volumen de residuos generados, e incluyó expresamente los alimentarios, como manifestación legítima del principio de quien contamina paga.

D. *Economía circular aplicada a los sistemas alimentarios*

El modelo de economía circular ha pasado de ser sólo un concepto económico, a convertirse en un principio legal fundamental para regular los sistemas alimentarios. Este enfoque, que busca superar el modelo tradicional de “extraer-producir-consumir-tirar” (Fernández de Gatta, 2021, p. 35), se apoya en las cláusulas de protección ambiental que aparecen en muchas constituciones modernas y va de la mano con el principio de desarrollo sostenible que comentamos antes (Alenza García, 2020, p. 242). Su aplicación legal en el campo alimentario se ve en normas como la Directiva europea 2018/851 sobre residuos, que establece claramente la prioridad de evitar el desperdicio de alimentos y fomenta la donación y otras formas de redistri-

de sistemas de pago por generación (*pay-as-you-throw*), que consisten en tasas municipales variables según la cantidad de residuos orgánicos producidos para incentivar la prevención en hogares y comercios. Estas acciones se complementan con beneficios fiscales para la donación, el fomento de políticas de etiquetado más claras para evitar confusiones en los consumidores y campañas públicas de sensibilización (Armengol et al., 2020, pp. 17-21).

bución para consumo humano. A nivel nacional, la Ley italiana 166/2016 sobre donación y distribución de alimentos con fines sociales ha creado un sistema completo de beneficios fiscales y simplificación administrativa para facilitar la recuperación y redistribución de excedentes alimentarios.

La economía circular aplicada a los sistemas alimentarios nos obliga a repensar conceptos legales tradicionales como “residuo”, “subproducto” y “fin de condición de residuo” (Blázquez Alonso, 2019). La Directiva Marco de Residuos europea y su implementación en las leyes nacionales ha establecido un marco conceptual que permite reclasificar ciertos excedentes alimentarios como subproductos o materias primas secundarias, facilitando su reincorporación al ciclo productivo (Comisión Europea, 2018, p. 5).

La jurisprudencia ha contribuido a esta evolución conceptual. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en asuntos como *Palin Granit* (C-9/00) y *Arco Chemie Nederland* (C-418/97), ha establecido criterios para determinar cuándo un material deja de ser considerado residuo, doctrina aplicable a la recuperación de excedentes alimentarios para usos secundarios como la alimentación animal o la producción de compost y bioenergía. El desarrollo normativo de la economía circular alimentaria se completa con instrumentos de contratación pública sostenible, que incorporan criterios de circularidad en la adquisición de servicios de restauración colectiva por parte de administraciones públicas, como establece la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y sus transposiciones nacionales.⁵

⁵ Una parte importante de la doctrina manifiesta dudas razonables sobre la utilidad efectiva del principio de economía circular como instrumento de regulación y atenuación de los desperdicios sanitarios: “En este contexto, cabe la duda relativa a si la implantación de una «Economía Circular», como la propuesta por la Comisión, creará sinergias para evitar el desperdicio alimentario. Como hemos dicho, para ello es necesario que se produzcan cambios de comportamiento, tanto desde un punto de vista colectivo (por ejemplo, las empresas) como individual. Sin embargo, hasta la fecha imperan una serie de actitudes, preferencias, valores y comportamientos relativos a los alimentos que favorecen la tendencia a desperdiciar alimentos en el ámbito doméstico, institucional y comercial. Por ello, como ya hemos dicho, tememos que la citada «Economía Circular» se limite a ser un slogan más o menos acertado (como lo fue, en su día la campaña relativa a la seguridad e inocuidad alimentaria impulsada también por la Comisión bajo el lema «*from the farm to the fork*» cuya ineficacia quedó demostrada tras el escándalo del Horsegate y otras crisis menores” (González Vaqué, 2016, p. 191).

E. Gobernanza ambiental en la cadena alimentaria

La complejidad del sistema alimentario global, caracterizado por cadenas de suministro transnacionales y múltiples actores interdependientes, ha impulsado el desarrollo de modelos de gobernanza ambiental específicos que trascienden las categorías clásicas del derecho administrativo. Este enfoque de gobernanza se fundamenta jurídicamente en principios jurídicos de participación ciudadana y transparencia, además de alinearse con el derecho internacional ambiental contemporáneo, particularmente con el Principio 10 de la Declaración de Río y el Convenio de Aarhus.

La gobernanza ambiental de la cadena alimentaria se articula mediante diversos instrumentos jurídicos, que pueden clasificarse en tres categorías principales:

- 1) Los instrumentos de regulación colaborativa, como los acuerdos voluntarios sectoriales, ejemplificados por el “*Courtauld Commitment*” británico (2005), que estableció compromisos verificables de reducción del desperdicio alimentario entre actores de la cadena de valor. Estos acuerdos, de naturaleza contractual, pero con relevancia jurídico-pública, representan una evolución hacia modelos de “derecho administrativo negociado” que complementan la regulación tradicional de comando y control (Sarmiento, 2008, pp. 152-159).
- 2) Los mecanismos de transparencia y trazabilidad, como los sistemas de etiquetado ambiental obligatorio, implementados por el Reglamento (UE) núm. 1169/2011 sobre información alimentaria facilitada al consumidor, que exigen información precisa sobre conservación y almacenamiento de alimentos. Estos instrumentos configuran un espacio administrativo global donde la información se convierte en herramienta regulatoria.
- 3) Los foros multiactor con participación pública-privada-social, como la “Plataforma UE sobre Pérdidas y Desperdicio de Alimentos”, que incorpora representantes de toda la cadena alimentaria, administraciones y sociedad civil. Estas estructuras representan una materialización del principio de participación en la elaboración e implementación de políticas públicas ambientales, plasmado en numerosas constituciones contemporáneas como la portuguesa (art. 66.2) o la española (art. 105).

La efectividad jurídica de estos modelos de gobernanza depende crucialmente de mecanismos de rendición de cuentas y control jurisdiccional adaptados a su naturaleza compleja. Como señala Casini (2016), el derecho global en formación debe desarrollar estándares procedimentales transnacionales que garanticen la legitimidad de estas nuevas formas regulatorias. La jurisprudencia administrativa ha comenzado a abordar esta cuestión. Como evidencia, está la sentencia del Tribunal Supremo español en la STS 27/2006, de 10. de diciembre, que reconoció legitimación activa a organizaciones ambientales para impugnar acuerdos voluntarios con incidencia en la gestión de residuos.

La integración de principios ambientales en la regulación jurídica de los sistemas alimentarios refleja una evolución hacia un enfoque ecosistémico del derecho, donde las fronteras tradicionales entre ramas jurídicas se diluyen ante la complejidad de los desafíos contemporáneos. Esta transformación exige no sólo innovaciones normativas sustantivas, sino también un replanteamiento de las estructuras institucionales y procedimentales del derecho público contemporáneo.

IV. La Ley 1/2025, de 10. de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario

1. *Reconocimiento normativo explícito del problema: régimen sancionador y carácter transversal*

La Ley 1/2025, de 10. de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario (LPDA), que previene las pérdidas y el desperdicio de alimentos, marca un momento importante en el sistema legal español al ser la primera norma que trata específicamente el problema del desperdicio alimentario. Este reconocimiento oficial representa una fortaleza significativa por varias razones legales. En efecto, al elevar el problema del desperdicio alimentario de simples políticas públicas discrecionales a derecho positivo, la norma crea obligaciones legalmente vinculantes. Cuando los problemas sociales y ambientales se convierten en leyes formales, se fortalece su protección y se asegura un compromiso institucional duradero más allá de los cambios políticos temporales.

La LPDA configura definiciones jurídicas de elementos fundamentales como “pérdida alimentaria”, “desperdicio alimentario” y “excedente alimentario”. Esta labor definatoria conlleva importantes repercusiones prácticas, al delimitar con exactitud el ámbito material de aplicación normativa y mitigar la inseguridad jurídica derivada de interpretaciones heterogéneas. Especialmente significativa resulta la diferenciación conceptual entre “pérdida” y “desperdicio”, al establecer el legislador un marco categorial que permite distinguir fenómenos que, aunque interrelacionados, responden a causas y dinámicas diferenciadas que exigen, consecuentemente, aproximaciones específicas. Esta distinción conceptual posibilita la superación de enfoques reduccionistas y facilita la implementación de soluciones adaptadas a cada tipología.

Otro aspecto destacable del reconocimiento normativo es su carácter transversal, que trasciende las divisiones clásicas entre ramas del ordenamiento jurídico. La LPDA integra elementos de derecho administrativo, ambiental, de consumo, agroalimentario y, en ciertos aspectos, incluso fiscal y tributario. Esta aproximación transversal evidencia la naturaleza poliédrica del fenómeno objeto de regulación y constituye un avance cualitativo respecto a enfoques sectoriales anteriores que resultaban manifiestamente limitados. El legislador reconoce implícitamente que el desaprovechamiento alimentario trasciende la mera consideración como problema ambiental o de gestión de desechos, y se configura como una realidad compleja que demanda un tratamiento jurídico holístico y sistemáticamente coherente.

No obstante, el texto normativo presenta notables desconexiones estructurales con marcos regulatorios convergentes que restringen considerablemente su proyección efectiva. Sin pretensión de exhaustividad, es posible identificar al menos tres sectores donde la conexión normativa resulta ostensiblemente deficitaria. En primer lugar, se evidencia una notable falta de armonización con la normativa sanitaria, donde se manifiestan contradicciones entre las exigencias de seguridad alimentaria y los propósitos de minimización del desaprovechamiento. La disposición normativa no resuelve adecuadamente esta tensión regulatoria subyacente, y genera escenarios donde la observancia de un precepto puede comportar la transgresión de otro.⁶

⁶ Ilustra esta problemática la contraposición entre la rigurosa normativa sanitaria respecto

En segundo lugar, resulta manifiesta la deficiente integración con la legislación sobre residuos. La conexión con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular aparece como superficial, al carecer de mecanismos efectivos que garanticen la complementariedad y coordinación entre ambos regímenes jurídicos y desaprovechar potenciales sinergias regulatorias, especialmente en lo referente al ámbito municipal.⁷ Finalmente, debe señalarse la deficiente armonización con el marco competencial autonómico. La distribución de atribuciones entre la administración estatal y las comunidades autónomas configura espacios de potencial controversia competencial, particularmente en ámbitos vinculados a la producción agraria y distribución alimentaria de carácter regional, que la norma no resuelve satisfactoriamente.

2. Efecto catalizador para desarrollos normativos autonómicos y locales

La LPDA refleja una destacable convergencia con el ordenamiento jurídico supranacional y materializa un notable ejercicio de alineación con los vectores normativos desarrollados en el ámbito comunitario. Su articulación se inscribe coherentemente en el marco estratégico delineado por el Plan de Acción para la Economía Circular de la Unión Europea, al asumir simultáneamente los compromisos derivados de la Agenda 2030, con particular énfasis en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3, cuya meta prescribe la reducción de 50% del desperdicio alimentario *per capita* global para el horizonte temporal de 2030.

a fechas de caducidad y la promoción del aprovechamiento de alimentos próximos a su fecha de consumo preferente que propugna la ley analizada. Esta última, sin embargo, omite establecer protocolos específicos para garantizar la seguridad en la donación de tales productos. El Reglamento (UE) núm. 1169/2011 diferencia claramente entre “fecha de caducidad” para productos altamente perecederos y “fecha de consumo preferente” para aquellos consumibles posteriormente sin riesgos sanitarios, distinción cuyas implicaciones prácticas la norma estudiada no desarrolla adecuadamente.

⁷ La vinculación con la Ley 2/2022 es escueta. En palabras de Alenza García, la Ley 7/2022 apenas “incorpora una serie de medidas entre las que destacan —según su propia exposición de motivos— el reforzamiento del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas sobre el desperdicio alimentario” (Alenza García, 2022, p. 32).

Esta incorporación explícita de parámetros supranacionales al ordenamiento interno comporta una doble funcionalidad. Por una parte, habilita al Estado español para satisfacer efectivamente las obligaciones contraídas en los foros internacional y europeo, y neutralizar el riesgo de eventuales procedimientos de incumplimiento; por otra, contribuye a la cristalización de una política comunitaria armonizada en este ámbito sectorial. La disposición legislativa analizada supera su dimensión puramente nacional para constituirse en vehículo de concreción interna de orientaciones europeas, y se adelanta incluso a desarrollos regulatorios imperativos que presumiblemente emanarán del entramado institucional comunitario. No obstante, la LPDA no se limita a una incorporación mecánica de las pautas recibidas desde la Unión Europea, sino que contribuye dinámicamente a la configuración del *corpus* normativo europeo en este campo emergente, todavía heterogéneo en esta materia, al unificar la regulación estatales y supranacionales en determinados sectores estratégicos.

El abordaje explícito de esta problemática a escala estatal puede funcionar como elemento dinamizador para el desarrollo de instrumentos normativos complementarios en los niveles autonómico y municipal. Antes de la entrada en vigor de la LPDA, sólo Cataluña había regulado su propia norma autonómica sobre desperdicios alimentarios (Ley 3/2020, de 11 de marzo, de Prevención de las Pérdidas y el Despilfarro Alimentarios).⁸ Esta configuración multinivel reviste singular importancia al considerar la distribución de atribuciones en materias como protección ambiental, defensa del consumidor o desarrollo agrario, donde convergen facultades estatales y autonómicas. La legislación estatal ha establecido un sustrato común que salvaguarda la igualdad fundamental de todos los ciudadanos (art. 149.1.1.a., CE), al posibilitar simultáneamente desarrollos normativos autonómicos que profundicen desde sus respectivos ámbitos competenciales.

⁸ También la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, y la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears contienen disposiciones y regulaciones parciales sobre desperdicios alimentarios.

3. Enfoque integral de la cadena alimentaria

A. Superación del enfoque fragmentado en la regulación alimentaria

Hasta ahora, el marco jurídico español se había desarrollado a través de leyes específicas como la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la Defensa de la Calidad Alimentaria, o la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria. Sin embargo, estas normas tratan y regulan aspectos concretos sin entender la cadena alimentaria como un elemento integrado desde la perspectiva del uso eficiente de recursos y la reducción del desperdicio.

La LPDA rompe con esta fragmentación al diseñar un marco regulador coherente que identifica las conexiones entre actores y procesos de producción y distribución. La norma reconoce las dinámicas de cada nivel del sistema y cómo se influyen mutuamente. Sin duda, esta visión integral permite un enfoque más efectivo del desperdicio alimentario, al identificar y gestionar las interrelaciones y puntos críticos del sistema.

Por ende, resulta especialmente importante que la norma reconozca la diversidad de operadores que participan en la cadena alimentaria, al establecer un sistema de obligaciones diferenciado según su posición y características específicas. Este enfoque, que podríamos llamar de responsabilidad graduada, logra un equilibrio entre aplicar la ley a todos los actores y adaptarse a las particularidades de cada sector. Así, para cada categoría, el legislador ha configurado obligaciones específicas adaptadas a sus circunstancias particulares, al preservar simultáneamente la coherencia sistemática del conjunto normativo.

Esta diferenciación obligacional adquiere especial significación desde una perspectiva constitucional, por cuanto materializa el principio de igualdad material consagrado en el artículo 9.2 CE, mediante el tratamiento diferenciado de situaciones objetivamente desiguales, y evitar tanto la homogeneización injustificada como la discriminación arbitraria. Como ha establecido la jurisprudencia constitucional, “el principio de igualdad exige que a supuestos de hecho iguales se apliquen consecuencias jurídicas iguales

y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación”.⁹

El enfoque integral de la LPDA se manifiesta también en su dimensión temporal, al abordar tanto la prevención *ex ante* del desperdicio alimentario como su gestión *ex post* una vez generado. Esta doble perspectiva temporal permite cerrar el ciclo completo del problema y evitar enfoques parciales centrados exclusivamente en uno de estos aspectos.

El debate teórico actual sobre la “responsabilidad graduada” en la cadena alimentaria pone en tela de juicio si la carga ética del desperdicio ha sido tradicionalmente desplazada de forma injusta hacia el consumidor final. Al analizar la LPDA, se observa un intento de corregir las distorsiones estructurales del mercado, como los estándares estéticos impuestos que obligan al descarte de alimentos aptos por motivos meramente cosméticos. Esta aproximación normativa confronta la lógica del mercado con la racionalidad jurídica y busca que la responsabilidad no sea una carga individual atomizada, sino una obligación compartida y proporcional que mitigue los vacíos de imputación normativa existentes en las fases previas al consumo.

En el ámbito preventivo, la norma establece obligaciones para los operadores de la cadena alimentaria orientadas a evitar la generación del desperdicio: planificación adecuada de la producción, mejora de procesos logísticos, formación del personal, sensibilización de consumidores, etcétera. Paralelamente, para aquellos casos en que el desperdicio resulte inevitable, la norma establece una jerarquía de gestión que prioriza la donación para consumo humano sobre otros usos como la alimentación animal, el compostaje o la valorización energética. Esta integración de la dimensión preventiva y de gestión refleja una concepción avanzada del principio de prevención en materia ambiental, consagrado tanto en el derecho de la UE como en la jurisprudencia constitucional española, que lo considera “uno de los principios rectores que deben informar la actuación de los poderes públicos en materia medioambiental”.¹⁰

⁹ STC 22/1981, de 2 de julio (Pleno), BOE núm. 172, de 20 de julio de 1981. ECLI:ES:TC:1981:22. Doctrina reiterada, entre otras muchas, en STC 147/2007, de 18 de junio (Sala Primera), BOE núm. 181, de 30 de julio de 2007. ECLI:ES:TC:2007:147. Recurso de amparo núm. 5540-2004.

¹⁰ El Tribunal Constitucional español sienta la doctrina general sobre los principios rectores de

B. Coordinación vertical y horizontal entre administraciones públicas

El enfoque integral de la cadena alimentaria se refleja también en la dimensión institucional de la LPDA, que establece mecanismos de coordinación tanto vertical (entre diferentes niveles administrativos), como horizontal (entre departamentos ministeriales y consejerías autonómicas).

Verticalmente, la ley respeta la distribución competencial constitucional en materia de agricultura, medio ambiente y consumo, donde concurren competencias estatales, autonómicas y locales. El texto articula un sistema de cooperación interadministrativa que permite una implementación coherente de las políticas de prevención del desperdicio alimentario en todo el territorio nacional, respetando el principio de autonomía constitucionalmente garantizado.

Horizontalmente, la ley reconoce la naturaleza transversal del desperdicio alimentario, que afecta a ámbitos tan diversos como la agricultura, la industria, el comercio, la sanidad, el medio ambiente o la política social. Para ello, establece la creación de órganos colegiados de coordinación interdepartamental que garanticen la coherencia de las políticas públicas y eviten contradicciones o duplicidades. Esta arquitectura institucional responde al principio de eficacia administrativa consagrado en el artículo 103.1 de la CE y desarrolla el mandato de coordinación entre administraciones públicas establecido en el artículo 103.1 de la CE y en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Otra manifestación del enfoque integral adoptado por la LPDA es la incorporación de actores no gubernamentales (empresas, asociaciones sectoriales, organizaciones de consumidores, entidades del tercer sector) en la gobernanza del sistema de prevención del desperdicio alimentario. Ahora bien, la LPDA presenta deficiencias notables en su capacidad adaptativa a realidades heterogéneas. El texto articula un enfoque excesivamente generalista que desatiende las particularidades operativas de sectores con problemáticas sustancialmente distintas. La producción primaria, transformación, distribu-

la política ambiental del artículo 45 CE en: STC 64/1982, de 4 de noviembre (Pleno), BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1982. ECLI:ES:TC:1982:64 y STC 102/1995, de 26 de junio (Pleno), BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995. ECLI:ES:TC:1995:102.

ción y restauración presentan dinámicas diferenciadas que la norma subsume bajo prescripciones excesivamente estandarizadas.

Resulta igualmente significativa la omisión de la dimensión territorial. La norma ignora las profundas diferencias entre entornos rurales y urbanos respecto a infraestructuras y oportunidades de redistribución alimentaria. Particularmente desatendidas quedan las singularidades insulares y ultraperiféricas, cuyos condicionamientos logísticos requieren consideración específica. Finalmente, la configuración obligacional evidencia insuficiente modulación según la dimensión empresarial, al imponer cargas administrativas análogas a operadores de magnitudes radicalmente distintas. Esta uniformidad genera efectos potencialmente desproporcionados para pequeños establecimientos, al comprometer los principios de proporcionalidad y eficiencia regulatoria.

Por su parte, la norma institucionaliza diversos mecanismos de participación pública, como el Consejo Consultivo de Prevención del Desperdicio Alimentario, donde están representados los principales *stakeholders* de la cadena alimentaria. Esta inclusión de la sociedad civil en las estructuras de gobernanza refleja una concepción avanzada de la democracia participativa y del principio de colaboración público-privada. Este modelo participativo entronca con la evolución del derecho administrativo contemporáneo hacia formas de gobernanza colaborativa y conecta con el derecho constitucional de participación en los asuntos públicos (art. 23, CE), y con el mandato a los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2, CE).

Finalmente, el enfoque integral de la LPDA se manifiesta en la diversidad de instrumentos que articula para la consecución de sus objetivos: normativos (obligaciones y prohibiciones), económicos (incentivos fiscales y subvenciones) e informativos (campañas de sensibilización y etiquetado). Esta articulación de mecanismos regulatorios diversos, característica de lo que la literatura especializada denomina “regulación inteligente” (*smart regulation*), facilita la modulación de la intensidad interventora pública según las particularidades de cada contexto, maximizando así la efectividad y eficiencia de la actuación administrativa.

4. Establecimiento de jerarquía de prioridades y la primacía de la dimensión social

Una fortaleza significativa de la LPDA es la instauración de una jerarquía vinculante de prioridades para la gestión de excedentes alimentarios. Esta jerarquía proporciona seguridad jurídica a los operadores y establece un marco decisorio claro para las administraciones públicas. El artículo 5o. de la LPDA establece expresamente el siguiente orden de prelación: *a)* prevención de la generación de excedentes; *b)* reutilización para consumo humano (donación y redistribución); *c)* alimentación animal; *d)* subproductos en otra industria, ya como residuos; *e)* valorización material mediante compostaje o reciclaje; *f)* valorización energética, y *g)* eliminación. Esta ordenación jerárquica está alineada con la jurisprudencia constitucional sobre la gestión de residuos, que ha reconocido el valor normativo de las jerarquías de tratamiento como concreción del principio de desarrollo sostenible.

La jerarquía establecida sitúa la donación para consumo humano inmediatamente después de la prevención y la prioriza sobre otros usos, como la alimentación animal o la valorización. Esta decisión legislativa refleja una opción axiológica que privilegia la dimensión social del problema, al vincular la gestión de excedentes con la garantía del derecho a la alimentación. Este enfoque conecta directamente con el principio rector de la política social del artículo 47 de la CE y con la interpretación del derecho a la alimentación derivada del artículo 10.2 de la CE, en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin duda, la jerarquía de gestión de excedentes alimentarios constituye una concreción normativa del valor constitucional de la solidaridad.

La estructura jerárquica instaurada por la LPDA incorpora mecanismos moduladores que posibilitan su adaptación contextual sin menoscabar la seguridad jurídica del sistema. El artículo 5.2 contempla excepciones fundamentadas en parámetros objetivos, entre los que destacan la inviabilidad técnica de alternativas prioritarias, evaluaciones completas de ciclo vital que justifiquen opciones subsidiarias o situaciones de desproporción económica manifiesta. Esta configuración flexibilizadora materializa una implementación equilibrada del principio constitucional de proporcionalidad, y evita automatismos normativos que resultarían contraproducentes en determinadas casuísticas particulares.

La jerarquización normativa opera simultáneamente como criterio fiscalizador de la actuación administrativa y como directriz hermenéutica para los órganos jurisdiccionales. Las resoluciones autorizatorias o denegatorias de prácticas específicas requieren motivación expresa vinculada a esta prelación establecida, al posibilitar un control judicial fundamentado en criterios objetivables.

V. Conclusión

Del análisis desarrollado se desprenden diversas consideraciones de relevancia jurídica. En primer lugar, la investigación evidencia que el fenómeno del desperdicio alimentario trasciende la mera dimensión económica para configurarse como una problemática que interpela fundamentos éticos esenciales: la equidad distributiva de recursos, la responsabilidad intergeneracional y la tutela medioambiental. Esta complejidad demanda un abordaje regulatorio multidimensional que articule instrumentos normativos diversos y mecanismos de colaboración intersectorial.

A su vez, el derecho a la alimentación adecuada ha experimentado una consolidación progresiva, tanto en el plano internacional de protección de derechos humanos como en el constitucionalismo contemporáneo, y se ha constituido en el fundamento jurídico primordial para la legitimación de medidas antidesperdicio. Su conexión sistémica con el derecho al medio ambiente saludable, avalada por el ordenamiento normativo y la jurisprudencia, consolida la necesidad de una aproximación ecosistémica en la regulación agroalimentaria.

Los principios rectores del derecho ambiental —prevención, precaución, desarrollo sostenible, responsabilidad del contaminador-pagador y economía circular— proporcionan el armazón axiológico indispensable para orientar la normativa alimentaria y combatir el despilfarro. Su operativización requiere el desarrollo de instrumentos jurídicos innovadores y estructuras de gobernanza multinivel. Asimismo, la Ley 1/2025 sobre Prevención de Pérdidas y Desperdicio Alimentario representa un hito significativo en el ordenamiento español al visibilizar la problemática y establecer un régimen jurídico integral. No obstante, presenta limitaciones considerables: insuficien-

cia del aparato sancionador, deficiente coordinación normativa y carencias en los dispositivos de evaluación.

Entre sus aspectos positivos, destaca la adopción de una perspectiva holística de la cadena agroalimentaria, y el reconocimiento de la interconexión de agentes y procesos. Sin embargo, requiere mayor especificación de obligaciones sectoriales y territoriales, así como el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La jerarquización establecida para la gestión de excedentes alimentarios, que prioriza la donación destinada al consumo humano, refleja una opción valorativa trascendental que vincula la lucha contra el desperdicio con la seguridad alimentaria y el principio constitucional de solidaridad. Su efectividad demanda sistemas de monitorización que permitan evaluar el impacto real de las políticas implementadas.

En síntesis, la problemática del desperdicio alimentario exige un compromiso sostenido de las administraciones públicas, el sector empresarial y la sociedad civil, acompañado de una evolución permanente del marco jurídico que posibilite su adaptación a las circunstancias cambiantes y garantice la eficacia material de las medidas adoptadas.

VI. Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2020). La economía circular en el derecho ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental. Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 2(102), 225-249. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7609407>
- Alenza García, J. F. (2022). Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos. Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuos (arts. 1o.-6o.). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, 29-64.
- Armengol Rosinès, M. T., Salamero Teixidó, L., y Plana Farran, M. (2020). El desperdicio de alimentos como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1), 1-47. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/376516>
- Birchfield, L., y Corsi, J. (2010). The right to life is the right to food: People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others. *Human Rights Brief*,

- 17(3), 15-18. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol17/iss3/3/>
- Blázquez Alonso, N. (2019). Subproductos y fin de condición de residuos: elementos clave para la economía circular. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 35. https://huespedes.cica.es/gimadus/35/35_07-subproductos_y_fin.html
- Carretero García, A. (2016). ¿Desechados por “feos”? Nueva Plataforma Europea Contra las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 20, 110-133. <https://revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/1250/1029>
- Cordonier Segger, M. C. (2016). Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development. *Cambridge International Law Journal*, 5(2), 202-237. <https://doi.org/10.4337/cilj.2016.02.03>
- Casini, L. (2016). Global Administrative Law Scholarship. En S. Cassese (Ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law* (pp. 548-572). Edward Elgar Publishing. <https://ssrn.com/abstract=3124838>
- Comisión Europea. (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre un marco de seguimiento para la economía circular* (COM(2018) 29 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0029>
- De Sadeleer, N. (2007). *Implementing the Precautionary Principle: Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*. Earthscan. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781849770248/implementing-precautionary-principle-nicolas-de-sadeleer>
- De Schutter, O. (2014). *El derecho a la alimentación como derecho humano: las obligaciones de los Estados*. FAO. <https://www.fao.org/3/i3545s/i3545s.pdf>
- Ellen MacArthur Foundation. (2019). *Cities and circular economy for food*. Ellen MacArthur Foundation. <https://pacecircular.org/sites/default/files/2019-03/Cities-and-Circular-Economy-for-Food.pdf>
- FAO. (2012). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo*. <https://www.fao.org/4/i2697s/i2697s.pdf>
- FAO. (2013). *Food wastage footprint: impacts on natural resources*. <https://www.fao.org/4/i3347e/i3347e.pdf>

- FAO. (2019a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. <https://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>
- FAO. (2019b). *The state of food and agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*. <https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>
- FAO, FIDA, OMS, PMA, y UNICEF. (2022). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/3/cc0639es/cc0639es.pdf>
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2021). Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 108, 1-45. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doc-trinal-avances-en-la-economia-circular-nueva-legislacion-sobre-residuos-y-plasticos/>
- García Arango, G. A. (2009). La propiedad intelectual en las biofábricas. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 27, 1-23. <https://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/103>
- Garetto, R. (2018). El principio del desarrollo sostenible en el contexto de la Unión Europea y el plano internacional. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(20), 173-186. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6857105.pdf>
- Golay, C. (2019). *El derecho a la alimentación y el acceso a la justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>
- González Vaqué, L. (2002). El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia “Virginiamicina” (asunto T-13/99). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (11), 925-942.
- González Vaqué, L. (2015). El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores? *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 14, 203-216. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5253278.pdf>
- González Vaqué, L. (2016). ¿Del consumo sostenible a una economía circular? *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 17, 179-191. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5530514>

- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Atrapasueños. https://www.academia.edu/9322974/La_reinenci%C3%B3n_de_los_derechos_humanos_Joqu%C3%ADn_Herrera_Flores
- Kingsbury, B., Krisch, N., y Stewart, R. B. (2005). The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, 68(3), 15-61. <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss3/2/>
- Lacovino, A. (2020). Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza. *Cultura Latinoamericana*, 31(1), 266-320. <https://doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12>
- Lozano Cutanda, B. (2017). *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson. <https://www.dykinson.com/libros/derecho-ambiental-administrativo/9788481266580/>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [MAPA]. (2023). *Informe del desperdicio alimentario en España: cuantificación del desperdicio alimentario en España*. <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2021). *Informe sobre el índice de desperdicio de alimentos 2021*. <https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021>
- Sands, P., y Peel, J. (2018). *Principles of international environmental law*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/highereducation/books/principles-of-international-environmental-law/B32CA39427B24F1947BD C5F884CCADC0#overview>
- Santilli, J. (2009). *Socioambientalismo e novos direitos*. Peirópolis. https://www.academia.edu/1234567/Socioambientalismo_e_novos_direitos
- Sarmiento, D. (2008). *El soft law administrativo: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Thomson-Civitas. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=648472>
- Silva Hernández, F. (2019). Principio de prevención y precautorio en materia ambiental. *Revista Jurídica Derecho*, 8(11), 95-108. http://www.scielo.org/bo/pdf/rjd/v8n11/v8n11_a06.pdf
- STC 22/1981, de 2 de julio (Pleno), BOE núm. 172, de 20 de julio de 1981. ECLI:ES:TC:1981:22.
- STC 64/1982, de 4 de noviembre (Pleno), BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1982. ECLI:ES:TC:1982:64.

- STC 102/1995, de 26 de junio (Pleno), BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995. ECLI:ES:TC:1995:102.
- STC 147/2007, de 18 de junio (Sala Primera), BOE núm. 181, de 30 de julio de 2007. ECLI:ES:TC:2007:147. Recurso de amparo núm. 5540-2004.
- STS 27/2006, de 1 de diciembre de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno).
- STS 1274/2016, de 1 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo), ECLI:ES:TS:2016:1274.
- TJUE, Sentencia de 15 de junio de 2000, *ARCO Chemie Nederland Ltd y otros*, asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, ECLI:EU:C:2000:318.
- TJUE, Sentencia de 18 de abril de 2002, *Palin Granit Oy*, asunto C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232.
- TJUE, Sentencia de 16 de julio de 2009, *Futura Immobiliare Srl Hotel Futura y otros c. Comune di Casoria*, asunto C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479.
- UNEP-DTU. (2021). *Reducing consumer food waste using green and digital technologies*. Partnership and United Nations Environment Programme. <https://unepccc.org/wp-content/uploads/2021/11/reducing-consumer-food-waste-using-green-and-digital-technologies.pdf>
- Velázquez Gutiérrez, J. M. (2014). Constitucionalismo verde en Ecuador. Derechos de la Madre Tierra y buen vivir. *Entramado*, 10(1), 220-238. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5473617>
- Ziegler, J. (2012). *Destrucción masiva: geopolítica del hambre*. Península. <https://www.planetadelibros.com/libro-destruccion-masiva/47891>

Declaración de conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de interés de ninguna naturaleza que dificulte la publicación del texto.

Cómo citar

IJJ-UNAM

Martínez Navarro, Juan Alejandro, “Las implicaciones medioambientales de los desperdicios alimentarios. a propósito de la Ley española 1/2025, del 1o. de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 59, núm. 176, 2026, e20809. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.176.20809>

APA

Martínez Navarro, J. A. (2026). Las implicaciones medioambientales de los desperdicios alimentarios. a propósito de la Ley española 1/2025, del 1o. de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 59(176), e20809. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.176.20809>