

*La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).*

## **Decisión en el asunto OI/14/2011/BEH - Prácticas de las cafeterías declaradas por las instituciones y ciertos órganos en relación con los alimentos no consumidos**

Decisión

**Caso OI/14/2011/BEH - Abierto el 31/10/2011 - Decisión de 20/12/2012 - Instituciones responsables** Parlamento Europeo | Consejo de la Unión Europea | Comisión Europea | Tribunal de Justicia de la Unión Europea | Tribunal de Cuentas Europeo | Banco Central Europeo | Comité Económico y Social Europeo | Comité Europeo de las Regiones |

Muchas instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE disponen de cafeterías que atienden principalmente a su personal. En vista de las divergencias aparentemente existentes en las maneras en que tales cafeterías se deshacen de los alimentos no consumidos, en octubre de 2011 el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio con el objetivo de identificar buenas prácticas.

En sus informes, todas las instituciones afirmaron que las cafeterías estaban abiertas a su personal y, normalmente, a otras personas autorizadas. Por lo general, las cafeterías están gestionadas por contratistas. La mayor parte de las instituciones indicaron que calculaban de antemano la cantidad de alimentos que se tenían que preparar para un periodo dado. Las instituciones mencionaron también de qué maneras ponían los alimentos no consumidos a disposición de terceros o los vendían como residuos orgánicos para su uso como fertilizantes o para producir biomasa. En cuanto a las medidas adoptadas para ofrecer los alimentos no consumidos a organizaciones benéficas, algunas instituciones señalaron las restricciones impuestas por la legislación nacional sobre seguridad alimentaria.

El Defensor del Pueblo alabó los esfuerzos de las instituciones por calcular de antemano, en la medida de lo posible, la cantidad de alimentos necesarios para los diferentes periodos. Declaró que siempre se debía intentar dar preferencia a los usos eficientes y, en particular, que convenía destinar los alimentos no utilizados al consumo humano. Este objetivo se podía lograr, por ejemplo, mediante donaciones a organizaciones benéficas, o reutilizando en las



propias cafeterías los alimentos no consumidos. Si bien era evidente que el uso de alimentos para la producción de fertilizantes o biomasa evitaba una pérdida innecesaria, esta posibilidad solo se debía sopesar en caso de que no existiesen otras alternativas viables y realistas.

El Defensor del Pueblo consideró que el estudio de posibles maneras de gestionar los alimentos no consumidos de un modo económico y guiado por consideraciones éticas sería un signo concreto de la preocupación de la Unión Europea por las personas necesitadas. Acogió con satisfacción las iniciativas ya aplicadas por las instituciones afectadas a fin de evitar el derroche de alimentos. Además, las animó a examinar detenidamente la opción de poner a disposición de terceros los alimentos que, por exceso de abastecimiento, sobran en sus cafeterías. Por último, señaló que, mientras se llevaba a cabo la investigación, el Parlamento Europeo había analizado la cuestión y había formulado una recomendación al respecto.

## **Antecedentes de la denuncia**

1. De conformidad con el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Defensor del Pueblo Europeo está facultado para realizar consultas por iniciativa propia en relación con posibles casos de mala administración en las actividades de las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

2. Muchas instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE tienen comedores, que están destinados principalmente a atender a su personal.

3. Ha llegado a la atención del Defensor del Pueblo que parece haber cierta divergencia en la forma en que estas cantinas eliminan los alimentos no consumidos. Mientras que algunos parecen donar tales alimentos a organizaciones benéficas, al menos una cantina parece tirar esa comida.

4. Es una buena práctica administrativa utilizar lo más económicamente posible los recursos asignados a las instituciones, órganos, agencias y oficinas de la UE. Además, la forma en que se eliminan los alimentos no consumidos puede afectar a la forma en que los ciudadanos perciben la UE y, en algunos casos, puede tener una relevancia directa para su vida cotidiana.

5. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación de propia iniciativa sobre las prácticas de los comedores puestos a disposición por las instituciones y determinados organismos de la UE en relación con los alimentos no consumidos. El Defensor del Pueblo decidió incluir en su propia iniciativa a las instituciones y órganos de la UE mencionados en el artículo 13 del Tratado UE, a excepción del Consejo Europeo, es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (en lo sucesivo denominados colectivamente «las instituciones afectadas»).



## Objeto de la investigación

6. En su carta de apertura de la presente investigación, el Defensor del Pueblo informó a las instituciones interesadas de que su investigación tenía por objeto determinar las prácticas actuales de los comedores en lo que respecta a la gestión de los alimentos no consumidos y poner de relieve las posibles mejores prácticas. El Defensor del Pueblo también señaló que, durante su investigación, puede considerar la posibilidad de publicar los dictámenes recibidos para dar a los terceros interesados la oportunidad de formular observaciones.

7. En su carta de apertura de la presente investigación, el Defensor del Pueblo formuló a las instituciones afectadas las dos preguntas siguientes:

I) ¿Su institución pone una cantina a disposición de su personal?

II) Si es así, ¿qué prácticas son seguidas por esa cantina para hacer frente a los alimentos no consumidos?

## La investigación

8. El 31 de octubre de 2011, el Defensor del Pueblo solicitó un dictamen de las instituciones afectadas antes del 31 de enero de 2012.

9. El Defensor del Pueblo recibió los dictámenes de las instituciones afectadas entre el 24 de noviembre de 2011 y el 28 de febrero de 2012.

## Análisis y conclusiones del Defensor del Pueblo

### A. Información presentada al Defensor del Pueblo

10. El **Consejo**, con sede en Bruselas, proporciona a su personal y a otras personas autorizadas (como el personal de otras instituciones, representantes de los Estados miembros, periodistas y visitantes) varios comedores y cafeterías. Debido a la diversidad de posibles consumidores, el número de clientes en las cantinas varía. Por lo tanto, es más difícil para las cantinas del Consejo estimar la cantidad de alimentos que se prepararán que en otras estructuras de restauración colectiva.

11. El proveedor de servicios de restauración privada con el que el Consejo firmó un contrato es el principal responsable de la gestión de los alimentos no vendidos, tanto desde el punto de vista económico como de la seguridad alimentaria. Según el contrato en vigor, la Secretaría del Consejo solo ejerce un control de gestión sobre el proveedor. El stock de alimentos mantenido y todos los alimentos preparados y distribuidos pertenecen al contratista hasta que se distribuyen a los consumidores.



12. El contratista está sujeto tanto a la política de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria como a la legislación alimentaria nacional y europea en vigor [1] . Por lo tanto, el Consejo ha declarado que las prácticas del contratista relativas a la reducción del desperdicio de alimentos deben ajustarse necesariamente al requisito de garantizar plenamente la calidad y la seguridad de los consumidores. A este respecto, el prestador de servicios de restauración sigue las llamadas normas HACCP [2] , según las cuales no se pueden volver a servir comidas calientes no consumidas. La razón de esto es que el recalentamiento de los alimentos puede causar que ciertas bacterias se desarrollen, lo que podría dar lugar a infecciones toxicológicas. Sin embargo, los alimentos no consumidos, como el exceso de comidas calientes, se entregan al personal del contratista siempre que sea posible.

13. Según el Consejo, la gestión de los platos fríos no consumidos permite una mayor flexibilidad. Sin embargo, para reutilizarlos, es fundamental no romper la cadena de frío. Esto significa que el alimento debe mantenerse a una temperatura fría constante durante su almacenamiento y distribución. Si se respetan estos requisitos, la fecha de caducidad y los límites de durabilidad establecidos por las normas HACCP, estos productos pueden distribuirse de nuevo. Sin embargo, los alimentos más allá de estas fechas deben ser desechados.

14. Con el fin de reducir el desperdicio de alimentos, el proveedor de servicios de restauración intenta prever la cantidad de alimentos que probablemente se necesitarán en un determinado período de tiempo y producir solo las cantidades que puedan consumirse.

15. El Consejo declaró además que la cantidad de alimentos no vendidos pero todavía comestibles es, por su naturaleza, impredecible y limitada, dado el principio de que la producción debe limitarse solo a lo necesario. De ello se deduce que dar alimentos no vendidos pero todavía comestibles a organizaciones benéficas implicaría una organización logística y técnica sustancial para la que no se han previsto créditos en el presupuesto del Consejo. Según el Consejo, la modificación del Reglamento vigente implicaría un esfuerzo organizativo y económico que no parece ser proporcional al posible resultado. En opinión del Consejo, los riesgos para la seguridad alimentaria y los limitados beneficios que las organizaciones benéficas obtendrían de la distribución de alimentos no consumidos significaron que tal cambio no estaría justificado.

16. El **Comité de las Regiones** y el **Comité Económico y Social Europeo** (en lo sucesivo denominados los «Comités»), con sede en Bruselas, presentaron un dictamen conjunto en el que declaraban que ponen a disposición de su personal y de los miembros de los Comités una cantina de autoservicio, un pequeño restaurante a la carta y tres cafeterías. Además, los Comités organizan reuniones y otros eventos importantes en su sede, durante los cuales se sirven comidas calientes y frías.

17. Los Comités señalaron que eran conscientes de la importancia de utilizar los alimentos de la forma más económica posible y responsable. De hecho, los Comités señalaron que esta cuestión, junto con la cuestión del desperdicio de alimentos y alimentos no consumidos, se habían tratado también en el marco del sistema de gestión y auditoría medioambientales de la



UE (EMAS) [3] . Además, los Comités y sus proveedores de servicios de restauración «estudiaron cuidadosamente» la posibilidad de donar alimentos no consumidos a bancos de alimentos u organizaciones que ayudan a las personas sin hogar. Esta idea también fue puesta en manos de la Agencia Federal Belga para la Seguridad de la Cadena Alimentaria. Sin embargo, parece que la legislación belga en materia de seguridad alimentaria es tal que este tipo de régimen no sería viable. Según la legislación belga, el desperdicio de alimentos de vasos, tazas o platos utilizados para servir a los clientes no puede utilizarse para el consumo humano. Por ejemplo, los Comités sostuvieron que, según la legislación belga, « *todas las comidas calientes mantenidas durante 30 minutos a & 50.°C o durante más de dos horas* », « *todas las comidas frías expuestas durante más de 30 minutos a > 15.°C* » y « *productos no protegidos previamente servidos* » no pueden reutilizarse.

**18.** En vista de esta situación, los Comités declararon que concentraban sus esfuerzos en la reducción del desperdicio de alimentos. Desde mayo de 2011, los Comités, junto con su principal proveedor de alimentos, han participado en dos proyectos oficiales de la Región de Bruselas-Capital, a saber, el «Programa de comedor sostenible» y el «Proyecto piloto de residuos alimentarios». A tal fin, los Comités cuentan con la asistencia de consultores externos especializados de la región de Bruselas-Capital.

**19.** El contratista de los Comités también está haciendo esfuerzos específicos para tratar de reducir el desperdicio de alimentos y, por ejemplo, ha integrado el programa «Detener el hambre» en su política de sostenibilidad empresarial. Este programa implica, por ejemplo, la participación en campamentos de verano para niños desfavorecidos y en una tienda de comestibles caritativa, y servir comidas a las personas sin hogar al final del año.

**20.** Los Comités también explicaron que actualmente están trabajando para: i) reducir el desperdicio de alimentos en todas las etapas; y ii) gestionar el desperdicio de alimentos lo más ambientalmente posible y proporcionar numerosos ejemplos concretos a este respecto. Así, por ejemplo, con respecto a la compra, los alimentos se ordenan sobre la base de las comidas estacionales previstas y se mantienen estadísticas para estimar la demanda de alimentos con la mayor precisión posible. Por el lado del proceso de producción, las comidas se preparan a partir de recetas establecidas que permiten cierta flexibilidad en la incorporación de ingredientes no utilizados de días anteriores que no han sido servidos o expuestos. Con respecto al proceso de distribución, los Comités y su contratista están llevando a cabo una campaña de sensibilización y capacitando al personal que sirve alimentos para ajustar las porciones al apetito de los consumidores. Se han colocado carteles en la cantina para recordar a los clientes que las porciones pueden adaptarse a sus apetitos. Por lo que se refiere a la gestión del desperdicio de alimentos, los sándwiches no vendidos se entregan gratuitamente al personal del contratista, y un subcontratista se encarga del desperdicio de alimentos para producir biogás.

**21.** La **Comisión** explicó que proporciona a su personal varios comedores en los tres lugares principales donde tiene lugares de trabajo (Bruselas, Luxemburgo e Ispra). Los comedores son gestionados por proveedores de servicios de restauración y son competencia de dos oficinas de la Comisión. Una oficina está a cargo de 11 cantinas en Bruselas y de una cantina en Ispra.



La otra oficina está a cargo de seis cantinas en Luxemburgo. Los servicios de restauración se subcontratan en Bruselas y siguen siendo internos en Luxemburgo y en Ispra. Así, mientras que la Comisión gestiona directamente cantinas en Ispra y Luxemburgo, las cantinas de Bruselas son gestionadas por un contratista externo.

**22.** Según la Comisión, todas las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria son responsabilidad primordial de los proveedores de alimentos, que actúan bajo una estrecha supervisión por parte de la Comisión. Los proveedores de catering aplican las normas HACCP, según las cuales reutilizan el excedente diario de alimentos siempre que las regulaciones de salud e higiene lo permitan.

**23.** Todos los proveedores de restauración de la Comisión, tanto internos como externos, adoptan medidas para estimar la demanda de alimentos con el fin de reducir al mínimo los residuos.

**24.** En cuanto a la posible redistribución de los excedentes de alimentos a organizaciones externas, los contratistas de la Comisión no tienen obligaciones contractuales formales a este respecto, pero nada les impide hacerlo. En opinión de la Comisión, resultaba difícil redistribuir sistemáticamente los alimentos a organizaciones benéficas debido a las normas APPCC. A sabiendas de la Comisión, las organizaciones benéficas que se pusieron en contacto con los contratistas a este respecto hasta ahora no disponían ni del equipo adecuado, ni de los medios financieros, para transportar los alimentos en las condiciones higiénicas adecuadas.

**25.** Sin embargo, la Comisión declaró que la Oficina de Infraestructuras y Logística (OIB), que se encarga de la gestión de las cantinas en Bruselas, había insertado la obligación de que los futuros contratistas aplicaran un sistema de gestión eficiente de los residuos, con el fin de reducir aún más el desperdicio de alimentos en las cantinas en la nueva licitación actualmente en preparación. De manera más general, la Comisión indicó que había aplicado el EMAS y que la Comisión estaba registrada en la base de datos pertinente desde 2005.

**26.** El **Parlamento Europeo** explicó que proporciona a su personal y a otras personas autorizadas (como los diputados al Parlamento, sus asistentes, el personal empleado por los grupos políticos, los funcionarios de otras instituciones, los visitantes y el personal externo) instalaciones de restauración en cada uno de sus tres lugares de trabajo, a saber, Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo. Los proveedores de servicios de restauración son directamente responsables de tratar con alimentos no consumidos.

**27.** Los contratistas cumplen la legislación sobre higiene alimentaria en cada uno de los países en los que tiene su sede el Parlamento. Más específicamente, los proveedores de servicios de restauración siguen el principio de precaución y las prácticas estándar en la industria, que se establecen en las guías pertinentes de buenas prácticas de higiene. En este contexto, los alimentos que se exhiben y no se consumen se eliminan y se recuperan como residuos orgánicos.

**28.** El Parlamento señala que, en el pasado, solía donar alimentos a organizaciones benéficas



en determinados casos excepcionales (productos preparados no reutilizables que no se han puesto a la venta). Este procedimiento se aplicó cuando las normas para la conservación higiénica de los alimentos así lo permitieron, a saber, cuando la cadena de frío no se había roto y la fecha de «mejor antes» no había expirado.

**29.** El **Tribunal de Cuentas**, con sede en Luxemburgo, pone a disposición de su personal una cantina y varias cafeterías gestionadas por un prestador de servicios de restauración. El proveedor es totalmente responsable de la compra de alimentos y de todos los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria. El Tribunal de Cuentas solo garantiza el control de la gestión.

**30.** El proveedor aplica las normas HACCP con respecto a todas las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria. Por lo tanto, todos los productos que han estado expuestos en la zona de distribución pero no se consumen son destruidos, de acuerdo con la normativa de seguridad alimentaria en vigor. Por lo que se refiere a los productos no vendidos o a los productos alimenticios que hayan sido retirados de su embalaje original («produits dé Conditionnés»), se conservan y etiquetan de conformidad con normas estrictas. Según el Tribunal de Cuentas, el actual contrato firmado con el prestador de servicios de restauración no prevé la posibilidad de que el Tribunal interfiera o regule la gestión de los alimentos no consumidos.

**31.** El **Tribunal de Justicia** de la UE, situado en Luxemburgo, declaró que pone a disposición de su personal y de otras personas autorizadas tres comedores, como el personal de otras instituciones de la UE, el personal de otras instituciones luxemburguesas y los visitantes.

**32.** Según las normas APPCC, seguidas por el contratista del Tribunal, existen dos tipos de productos alimenticios no vendidos:

I) Productos alimenticios expuestos directamente en expositores para su venta, que se eliminan al final del servicio porque se consideran inadecuados para su posterior consumo.

II) Productos alimenticios que se hayan almacenado para ser utilizados durante el servicio y que puedan venderse hasta el final de su fecha de caducidad. Después de este plazo, estos alimentos también se eliminan.

El contratista a cargo de las cantinas tiene la responsabilidad exclusiva de tratar los asuntos de seguridad alimentaria, incluida la eliminación de alimentos no vendidos, y los alimentos, cuya fecha de caducidad ha sido aprobada, de acuerdo con las reglas del APPCC.

**33.** Con el fin de evitar el desperdicio de alimentos, el Tribunal proporciona al contratista con suficiente antelación el número de visitantes previstos que probablemente comerán en la cantina. La Corte expresó su disposición a incluir la cuestión de poner los alimentos no consumidos a disposición de las organizaciones benéficas en el orden del día de la próxima reunión del grupo de trabajo interinstitucional que se ocupa de cuestiones alimentarias.



**34.** En su dictamen, el **Banco Central Europeo**, con sede en Fráncfort, declaró que su personal disponía de tres comedores. Uno de ellos es un servicio de catering in situ para el BCE, y dos son restaurantes externos que son accesibles para el personal del Banco.

**35.** En las tres cantinas, los alimentos no consumidos se venden a contratistas externos que los tratan con el fin de producir fertilizante orgánico para uso agrícola, o biomasa que luego se convertirá en biocombustible.

## B. Evaluación del Defensor del Pueblo

**36.** En su opinión, todas las instituciones declararon que ponen una o más cantinas en sus instalaciones a disposición de su personal y, por lo general, de otras personas autorizadas. Todas las cantinas son gestionadas por contratistas bajo la supervisión de la institución respectiva, excepto la Comisión que gestiona directamente sus comedores en Luxemburgo e Ispra. Existen diferencias en cuanto a los sistemas y prácticas de gestión seguidos por las instituciones pertinentes, y también existen diferencias en cuanto a los enfoques sobre la forma en que se tratan los alimentos que siguen sin venderse.

**37.** El Defensor del Pueblo considera que, en lo que respecta a las mejores prácticas, las instituciones deben, en primer lugar, tratar de evitar la producción de comidas que no se consumen, esforzándose por anticipar en la medida de lo posible la demanda de alimentos durante períodos de tiempo determinados. De los dictámenes presentados se desprende que la mayoría o la totalidad de las instituciones, junto con sus contratistas de restauración, tratan de estimar de antemano el número de consumidores que pueden utilizar cantinas, tratando así de reducir el riesgo de quedarse con alimentos que deben eliminarse. El Defensor del Pueblo encomia estos esfuerzos.

**38.** Además de estimar la cantidad de alimentos que se van a producir, en principio las instituciones ofrecen otras dos posibilidades para abordar la cuestión en cuestión: i) poner el producto alimenticio redundante a disposición de terceros o ii) utilizar los alimentos no consumidos de otras maneras.

**39.** Por lo que se refiere a la opción ii), algunas instituciones declararon que venden los alimentos que no pueden venderse como residuos orgánicos a empresas privadas que los utilizarán como fertilizantes o para producir biomasa.

**40.** El Defensor del Pueblo considera que esta práctica, que tiene por objeto evitar residuos innecesarios, es claramente útil. Considera, sin embargo, que el uso de alimentos de esta manera no puede considerarse la solución ideal, sino que solo debe considerarse si no hay otras posibilidades viables y realistas.

**41.** En opinión del Defensor del Pueblo, debe darse preferencia, en la mayor medida posible, a los usos eficientes de los recursos y, en particular, a la utilización de alimentos no consumidos para el consumo humano. Este objetivo podría lograrse mediante donaciones a organizaciones



benéficas, por ejemplo, o reutilizando alimentos que no se han consumido dentro de las propias cantinas.

**42.** El Defensor del Pueblo observa que varias instituciones hicieron referencia a lo que perciben como ciertas restricciones en cuanto a la forma en que tratan los alimentos no consumidos. Estas restricciones se derivan de: i) los contratos que han celebrado con los servicios de restauración, ii) el peligro toxicológico potencial relacionado con la reutilización de alimentos no consumidos y los límites conexos que plantean las normas HACCP, la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria y otras normas aplicables, y iii) el esfuerzo económico y organizativo desproporcionado que sería necesario para dar alimentos no vendidos pero aún comestibles a organizaciones benéficas.

**43.** Por lo que respecta a la primera cuestión, de la información facilitada al Defensor del Pueblo se desprende que el contenido de los contratos firmados entre las instituciones y los prestadores de servicios de restauración varía considerablemente. Si bien algunas instituciones, como los Comités, señalaron que los contratos que celebran contienen disposiciones específicas sobre la cuestión en cuestión, la Comisión se refirió a la falta de disposiciones expresas a este respecto, lo que no afectaría, sin embargo, a la posibilidad de adoptar medidas específicas. Por otra parte, otras instituciones, como el Tribunal de Cuentas, declararon que su contrato con el prestador de servicios de restauración permite a este último ser completamente libre en la gestión de los alimentos no consumidos, y añadió que no tienen voz al respecto.

**44.** Si bien no cabe duda de que las instituciones están vinculadas por los contratos que celebran, no parece que nada les impida, al invitar a licitaciones para la adjudicación de tales contratos, exigir a los adjudicatarios que adopten medidas específicas en relación con los alimentos no consumidos. De hecho, el Defensor del Pueblo observa que los contratos celebrados por varias instituciones contienen de hecho disposiciones específicas relativas a la gestión de los alimentos no consumidos.

**45.** Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el Defensor del Pueblo observa que varias instituciones hicieron referencia a la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria y a las normas APPCC. Si bien es cierto que las normas de seguridad alimentaria constituyen un marco jurídico que podría limitar las posibilidades de gestión de los alimentos no consumidos, esto no significa necesariamente que excluyan la adopción de medidas específicas a este respecto. Así, por ejemplo, los Comités señalaron que los productos alimenticios que no han sido servidos o expuestos pueden servirse durante los días siguientes o utilizarse para preparar comidas a partir de recetas preparadas, lo que permite cierta flexibilidad para incorporar los alimentos no utilizados como ingredientes. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria y otras normas aplicables no constituyen como tales obstáculos insuperables a la adopción de medidas específicas en relación con los alimentos no consumidos.

**46.** Ninguna de las instituciones afectadas ha adoptado medidas para dar alimentos no consumidos a organizaciones benéficas, a pesar de que algunas de ellas han reflejado o están



reflexionando sobre la posibilidad de hacerlo. Si bien algunas instituciones señalaron limitaciones jurídicas a este respecto, cabe señalar que el Parlamento declaró que solía dar alimentos no consumidos a organizaciones benéficas en el pasado, sin especificar las razones por las que suspendió esta práctica. Esto demuestra claramente que las cuestiones de seguridad alimentaria no excluyen necesariamente la posibilidad de poner productos alimenticios a disposición de terceros.

**47.** El Defensor del Pueblo aplaude la práctica, adoptada por los contratistas de la mayoría de las instituciones, de reutilizar los alimentos no consumidos en las cantinas, siempre que sea posible de conformidad con las normas de seguridad alimentaria. Parece que, por razones de seguridad alimentaria, esto es menos problemático en lo que respecta a los platos fríos, mientras que, por ejemplo, las normas HACCP [4] parecen imponer límites a la redistribución de las comidas calientes no consumidas. Sin embargo, cabe señalar a este respecto que el prestador de servicios de restauración del Consejo, por ejemplo, ofrece comidas calientes no consumidas a su personal. Los contratistas de los Comités han aplicado la misma práctica con respecto a los sándwiches no consumidos.

**48.** Por lo que respecta a la tercera de las alegaciones formuladas por algunas instituciones (véase el punto 42 supra), en relación con el esfuerzo supuestamente desproporcionado que sería necesario a este respecto, el Defensor del Pueblo considera que, en general, no sería aplicable. Las medidas concretas adoptadas por algunas instituciones demuestran que hay margen para actuar a este respecto, y que el esfuerzo necesario para hacerlo es soportable. El Defensor del Pueblo considera que, en cualquier caso, deben explorarse concretamente las diversas posibilidades, e invita a las instituciones a que lo hagan en contacto con organizaciones benéficas. Hacerlo puede traer sugerencias útiles y concretas sobre el asunto.

**49.** En este contexto, el Defensor del Pueblo acoge con especial satisfacción la disposición expresada por el Tribunal de Justicia de iniciar un debate sobre la cuestión de poner a disposición de las organizaciones benéficas alimentos no consumidos en el grupo de trabajo interinstitucional pertinente.

**50.** En general, el Defensor del Pueblo llega a la conclusión de que la exploración de posibles formas de tratar los alimentos no consumidos de una manera económica y guiada por consideraciones éticas sería un signo concreto del cuidado de la Unión Europea por las personas necesitadas.

**51.** El Defensor del Pueblo observa con satisfacción que, además de las diversas medidas individuales ya adoptadas o examinadas por las instituciones afectadas, la Comisión y el Parlamento Europeo también han abordado recientemente las cuestiones pertinentes a un nivel más fundamental.

**52.** A este respecto, cabe señalar que la Comisión encargó un estudio sobre el desperdicio de alimentos en la UE en 2010, «con el fin de proporcionar información más detallada sobre las causas, las cantidades y el impacto medioambiental de los residuos alimentarios generados en la UE-27» [5].



**53.** Con respecto a la reducción del desperdicio de alimentos en las cantinas, este estudio sugirió que el lanzamiento de campañas de sensibilización podría ser un primer curso de acción que debe contemplarse. Además, destacó la importancia de introducir mejoras logísticas. Estas mejoras «pueden incluir requisitos de reserva para las comidas para ayudar a predecir las cantidades de alimentos, [y] encuestas de satisfacción en las cafeterías para ayudar a los alimentos a satisfacer mejor las preferencias de los clientes». Otra medida sugerida por el informe es organizar iniciativas que involucren a los participantes en actividades de medición de residuos. El estudio afirma que «el acto de medición en sí mismo es a menudo suficiente para estimular la reducción del desperdicio de alimentos, y debido a su naturaleza práctica, es potencialmente más eficaz que la sensibilización basada en la información». Con respecto a las actividades de redistribución de alimentos, el estudio recomienda encarecidamente esta práctica, siempre que sea posible.

**54.** En su sitio web [6] , la Comisión afirma que está examinando, con la ayuda de las plataformas de partes interesadas, cómo minimizar el desperdicio de alimentos sin comprometer la seguridad alimentaria. También afirma que tiene la intención de consultar a «los países y expertos de la UE para elegir las acciones de la UE más adecuadas para complementar las acciones nacionales y locales », así como « crear una base de datos sobre buenas prácticas en materia de reducción del desperdicio de alimentos ». Estas acciones se llevarán a cabo en el marco establecido en la Comunicación de la Comisión titulada «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» [7] , que *presenta al sector alimentario como clave para mejorar la eficiencia de los recursos y busca incentivos para reducir a la mitad la eliminación a la mitad del desperdicio de alimentos comestibles en la UE de aquí a 2020.* » Además, en 2013 se adoptará una Comunicación sobre alimentos sostenibles.

**55.** Además, el 19 de enero de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos [8] , en la que pedía medidas urgentes para reducir a la mitad el desperdicio de alimentos de aquí a 2025 y mejorar el acceso a los alimentos de los ciudadanos necesitados de la UE.

**56.** En particular, el Parlamento expresó su *preocupación* «por el hecho de que una cantidad considerable de alimentos se descarte diariamente, a pesar de ser perfectamente comestible y de que el desperdicio de alimentos genere problemas medioambientales y éticos y costes económicos y sociales ». Según el Parlamento, estudios en Europa indican que alrededor del 50 % de los alimentos saludables y comestibles se pierden a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos, en algunos casos hasta el consumidor, y se convierten en residuos. Mientras tanto, 79 millones de personas siguen viviendo por debajo del umbral de pobreza en la UE. Por lo tanto, el Parlamento pide a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros y a «los agentes de la cadena alimentaria que aborden urgentemente el problema del desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena de suministro y consumo » y les insta a dar prioridad a este problema en la agenda política europea.

**57.** En cuanto a la posibilidad de donar alimentos no consumidos, el Parlamento acogió con satisfacción las medidas destinadas a « recuperar, localmente, no vendidos y desechados



*productos a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario, con el fin de redistribuirlos a grupos de ciudadanos por debajo del umbral de renta mínima que carecen de poder adquisitivo* ».

**58.** Por lo que se refiere a las cantinas puestas a disposición por las instituciones europeas a su personal y a otras personas, el Parlamento pide a la Comisión que dé ejemplo abordando la cuestión del « *despilfarro de alimentos dentro de las instituciones de la UE y que adopte con urgencia las medidas necesarias para reducir la cantidad particularmente grande de alimentos desechados todos los días en las cantinas de las distintas instituciones de la UE* ». A este respecto, el Parlamento pide también a la Comisión que « *considere la posibilidad de modificar las normas de contratación pública relativas a los servicios de restauración y hostelería, de modo que, en igualdad de condiciones, en el momento de la adjudicación de los contratos, se dé prioridad a las empresas que garanticen que redistribuirán gratuitamente cualquier artículo no asignado (no vendido) a grupos de ciudadanos que carecen de poder adquisitivo, y que promuevan actividades específicas para reducir los residuos en sentido ascendente, como dar preferencia a los productos agrícolas y alimenticios producidos lo más cerca posible del lugar de consumo* ». El Defensor del Pueblo considera que esta afirmación reviste especial importancia al considerar que uno de los obstáculos a la gestión de los alimentos no consumidos mencionados por determinadas instituciones se refiere a la supuesta imposibilidad de influir en el comportamiento del prestador de servicios de restauración debido al contrato vigente entre las partes (véanse los apartados 37 a 39 supra).

**59.** A la luz de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo acoge con satisfacción las iniciativas ya puestas en práctica por las instituciones afectadas para evitar el desperdicio de alimentos. El Defensor del Pueblo toma nota y aprueba los esfuerzos realizados por algunas instituciones, a saber, la Comisión, el Consejo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y el Tribunal de Justicia, para estimar la cantidad de alimentos que deben prepararse durante un determinado período de tiempo. Como posible ejemplo de mejores prácticas a este respecto, el Defensor del Pueblo hace referencia a la planificación exhaustiva que caracteriza las políticas pertinentes de los Comités y de sus contratistas a este respecto. Por lo tanto, parece que estas últimas instituciones abordan la cuestión de la prevención del desperdicio de alimentos en diversas fases, a saber, en la fase de compra, con respecto a la gestión de existencias, durante el proceso de preparación y en el proceso de distribución. El Defensor del Pueblo alienta a otras instituciones a que consideren enfoques similares y a que cooperen con sus contratistas para abordar la cuestión en cuestión de manera exhaustiva y estructurada.

**60.** Por otra parte, el Defensor del Pueblo anima a las instituciones interesadas a que examinen seriamente la cuestión de la puesta a disposición de terceros de alimentos que, debido a un excedente de suministro, siguen sin consumirse en sus comedores. Con este fin, las instituciones interesadas podrían tratar de identificar las posibilidades de entrar en contacto con organizaciones benéficas y ONG activas en este ámbito y ofrecer la puesta a su disposición de alimentos no consumidos, en el marco de la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria y otras normas aplicables.



## C. Conclusiones

Sobre la base de su investigación, el Defensor del Pueblo la cierra con la siguiente conclusión:

**Al determinar las prácticas actuales de los comedores con respecto a la gestión de los alimentos no consumidos y, sobre esta base, destacando las posibles mejores prácticas, la investigación de propia iniciativa ha alcanzado sus objetivos.**

Se informará de esta decisión a las instituciones afectadas.

P. Nikiforos Diamandouros

Hecho en Estrasburgo, el 20 de diciembre de 2012

[1] En cuanto al Derecho de la Unión, el Consejo se refirió, en particular, al Reglamento 2002/178/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 60, p. 60); Reglamento 2004/852/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139, p. 1); Reglamento 2004/853/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DO L 139, p. 55). En cuanto al Derecho nacional belga, el Consejo ha mencionado una Real Decisión de 14 de noviembre de 2003 (Arrêté royal du 14 de novembre de 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire), modificada por la Real Decisión de 26 de mayo de 2011.

[2] El sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) es un marco desarrollado por la NASA en la década de 1960 que rige la gestión, el seguimiento y la corrección de cualquier problema de salud/seguridad/higiene en el área de preparación, venta y distribución de alimentos. Fue adoptado por la UE mediante el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139 de 30.4.2004, p. 1).

[3] EMAS es una herramienta de gestión para empresas y otras organizaciones, diseñada para evaluar, informar y mejorar su comportamiento medioambiental.

[4] De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139, p. 1), los principios APPCC consisten en lo siguiente: «a) identificar cualquier peligro que deba prevenirse, eliminarse o reducirse a niveles aceptables; B) identificar los puntos críticos de control en la etapa o etapas en las que el control es esencial



para prevenir o eliminar un peligro o reducirlo a niveles aceptables; C) establecer límites críticos en los puntos de control críticos que separan la aceptabilidad de la inaceptabilidad para la prevención, eliminación o reducción de los peligros identificados; D) establecer y aplicar procedimientos de seguimiento eficaces en los puntos de control crítico; e) establecer medidas correctoras cuando el seguimiento indique que un punto de control crítico no está bajo control; F) establecer procedimientos, que se llevarán a cabo periódicamente, para verificar que las medidas descritas en las letras a) a e) funcionan eficazmente; y g) establecer documentos y registros acordes con la naturaleza y el tamaño de la empresa alimentaria para demostrar la aplicación efectiva de las medidas descritas en los apartados a) a f).»

[5] Informe de la Comisión Europea (DG ENV) Dirección C — Estudio preparatorio de la industria sobre el desperdicio de alimentos en la UE 27, informe final octubre de 2010.

[6] [http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm) [Enlace]

[7] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.

[8] Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para una cadena alimentaria más eficiente en la UE [2011/2175(INI)].