

Asuntos Públicos

Nota técnica

Alimentación y bebidas: escenario regulatorio 2020

7 tendencias legislativas que afectarán al sector en los próximos 2 años

Madrid, 16 de abril de 2018

La industria alimenticia es un sector estratégico altamente regulado en España. Su fuerte impacto económico como primer sector industrial del país, su papel central en la vida diaria de los ciudadanos y su protagonismo en la difusión de la marca España, hacen que esta industria sea un foco constante de iniciativas legislativas. Esta situación, sumada al interés cada vez mayor de la opinión pública sobre la alimentación, nutrición y los efectos en la salud, sitúa al sector ante un permanente escrutinio.

Desde el departamento de Asuntos Públicos de LLORENTE & CUENCA, hemos elaborado el siguiente análisis sobre las claves del futuro normativo al que se deberán adaptar las empresas de la alimentación y bebidas en España, tras consultar distintas fuentes gubernamentales y parlamentarias,

Qué podemos esperar

7 son las tendencias regulatorias a las que se enfrenta el sector de la alimentación y bebidas en España, muy similar a la de otros estados miembros de la Unión Europea. Cada una de ellas contiene categorías que afectan, en distinta medida, al sector agroalimentario.

1. El cambio climático (por fin) en el centro de todas las decisiones

La mayoría de los expertos consultados coinciden que el principal reto de la industria de alimentación y bebidas es avanzar desde un modelo de producir-consumir-tirar, que se está demostrando agotado. La administración pública, las fuerzas políticas y las empresas son conscientes de la necesidad de adaptarse y anticiparse a este reto. Algunas de las tendencias visibles son:

- **Ley de cambio climático y transición energética:** en fase de redacción del anteproyecto de ley tras la consulta pública. Fuentes del Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación señalan que la ley afectará de forma sustancial al sector

Existe ya en vigor un "Programa para la Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria"ⁱ, que adelanta algunas medidas, si bien el ministerio está trabajando en una estrategia específica para la industria alimentaria, que tiene pensado hacer pública antes de que la ley de cambio climático sea tramitada. El objetivo es que los actores económicos tengan, cuanto antes, a su disposición una

guía con los instrumentos y estrategias para adaptarse con garantías.

- **Envase y reciclado.** Son varias las iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados y en los parlamentos autonómicos para promover el reciclaje y reducir el uso de **plásticos** en los envases. Recientemente el Congreso ha aprobado una PNL con el apoyo de todos los grupos, salvo el PP, para la progresiva prohibición de utensilios desechables de plástico. En esta misma línea Baleares ha abierto una consulta pública para desarrollar una ley de residuos que prohibirá los objetos de plástico de un solo uso con el año 2020 como fecha tope.

Esta decisión llega al mismo tiempo que la de la Comisión Europea, quien acaba de publicar su estrategia para reducir la producción de plástico donde se pretende que en 2030 todo el empaquetado (ahora de plástico) "sea reutilizable o fácilmente reciclable".

La reducción del tamaño de los envases o la vuelta de la venta a granel es otra tendencia que se está estudiando legislar. Bien desde el nivel autonómico, bien desde el nacional o europeo, el packaging será sometido a revisión sin lugar a dudas.

- **Desperdicio alimentario.** Cada vez son más numerosas en todo el mundo las iniciativas orientadas a frenar el creciente volumen de desperdicios de alimentos que se genera cada año en los países desarrollados.

España no permanece ajena a esta tendencia, que no ha hecho más que empezar. Tanto desde el Gobierno y las comunidades autónomas, como desde los partidos políticos y el Parlamento se están poniendo en marcha diversas iniciativas de muy distinto alcance y enfoque en este sentido.

Fuentes parlamentarias consultadas indican que la aprobación de la ley del PP que incentiva la donación hacia los bancos de alimentos y ONGs de los excesos de producción, en línea de lo

establecido en Italia, se aprobará a lo largo de este año con enmiendas de la oposición.

Esta ley, va a suponer importantes retos para el sector de la alimentación, ya que puede llevarle a revisar en el futuro parte de sus procesos de fabricación, etiquetado y conservación, así como sus protocolos de gestión de alimentos desechados.

- **Movilidad.** Las restricciones al tráfico cada vez más frecuentes en las ciudades grandes de nuestro país afectan también la industria de alimentación y bebidas en su componente logístico. Barcelona y Madrid ya están trabajando con protocolos y el establecimiento de zonas de bajas emisiones, peatonalizaciones y el fomento de una movilidad ecológica que tendrá sus consecuencias en la distribución de los productos

También se va a ver afectado el transporte de mercancías por carretera, por el aumento de los impuestos y los límites a los motores de combustión que se plantean en la ley de cambio climático.

2. Una marea de desinformación

Existe una gran confusión entre los consumidores a la hora de calibrar la calidad y veracidad de las informaciones sobre alimentación, ya sea sobre su composición o dietas. La postverdad también ha llegado con fuerza a la información nutricional, lo que quiebra los canales de confianza entre productor y consumidor.

La desinformación es la situación que más preocupa actualmente a las autoridades alimentarias y sanitarias, por la magnitud del problema, la dificultad de ponerle coto y las consecuencias en el comportamiento de los consumidores. El Gobierno considera que debe actuar, pero aún desconoce cómo.

- **Bulos.** La salud copa una parte importante de los bulos en Internet; muchos de ellos relacionados con la alimentación, que tienen una gran incidencia y generan alarma social.

- **Productos milagro.** Existe una conversación pública que comienza a advertir de los “excesos” a la hora de publicitar los beneficios de algunos alimentos, llegando en ocasiones a ser considerados “falsos” (publicidad engañosa) o sin que su beneficio esté demostrado científicamente; o que incluso puedan ser perjudiciales.

Productos milagro y publicidad exagerada son una versión de la falta de información que mitifica y demoniza determinados productos. Su regulación se encuentra en el debate parlamentario y gubernamental, sin concreción en el corto plazo, pero, con alta probabilidad de que alguna medida sea anunciada antes de que finalice 2020.

- **Etiquetado.** El establecimiento de normas que clarifiquen el etiquetado de los productos es un debate candente durante muchos años, que está empezando a resurgir, si bien aún sin iniciativas concretas. Varios grupos parlamentarios consultados admiten estar estudiando otros modelos de etiquetado que indiquen los productos con altos índices de azúcares, calorías y grasas saturadas, entre otros.
- **Alimentación escolar y publicidad infantil.** Aunque fuentes ministeriales apuestan firmemente por la autorregulación de la publicidad infantil, cada vez son más las iniciativas en el Congreso y Senado que dan por agotado el modelo y piden una normativa de obligado cumplimiento, ante la falta de avances en la lucha contra la obesidad infantil.

En Andalucía, se encuentra en tramitación un proyecto de ley para la promoción de una vida saludable, muy orientada a los menores y que aborda, entre otras cuestiones, la prohibición de vender en centros de enseñanza bebidas o alimentos con un alto contenido en ácidos grasos saturados, sales o azúcares e incluso se plantea la prohibición de los regalos para la promoción de productos.

La mayor parte de las comunidades autónomas trabajan en medidas para mejorar la alimentación de los menores, que pasan por un mayor control de los menús escolares.

3. Bienestar animal

El bienestar animal tiene cada vez más relevancia en la opinión pública. Junto a la desinformación, son los dos asuntos que han eclosionado en los últimos meses y que estarán presentes en el debate político sobre la alimentación. La sensibilidad social es creciente e imparable de momento.

Campañas como la de la ONG de Igualdad Animal en contra la venta de huevos provenientes de gallinas enjauladas ha contribuido a que marcas como Mercadona o Lidl dejasen de hacerlo.

Pero no se trata solo de una demanda exclusiva de la sociedad civil hacia las empresas. En Francia, por ejemplo, a partir de 2022, todos los huevos frescos vendidos en Francia procederán de gallinas que vivan al aire libre y no encerradas en jaulas. También han aprobado, al igual que Reino Unido, una serie de medidas que incluye la instalación de cámaras de seguridad en los mataderos.

En España, el parlamento andaluz va a ser el primero en debatir una ley sobre bienestar animal fuera del entorno doméstico, lo que afecta a granjas. Y al menos dos grupos parlamentarios tienen intención de llevar este asunto al plano nacional en el corto-medio plazo (en esta legislatura).

En la era de la hipertransparencia es difícil pasar desapercibido aplicando prácticas que son legales, pero poco éticas o no acordes a la expectativa creada.

4. Nuevos alimentos

Antes de mediados de este siglo, la Tierra contará con más de 9.000 millones de humanos que alimentar. Y no es sencillo que la producción de alimentos pueda crecer al mismo ritmo.

Ante esta situación, el I+D+I en búsqueda de nuevos alimentos como la carne "artificial" o la introducción de los insectos en nuestra dieta son dos ejemplos de nuevos alimentos que están abriendo un debate regulatorio sobre ciertas barreras que tiene nuestro actual modelo.

Recientemente, ha entrado en vigor una nueva regulación europea para la autorización de nuevos alimentos, conocido como "Novel Food". La finalidad de este reglamento apunta a la continuidad de la investigación e innovación mediante la simplificación y racionalización del marco normativo. En este contexto las limitaciones científicas han sido uno de los puntos a solucionar.

5. Se culpabiliza a la composición de los alimentos

Existe una percepción generalizada de que los europeos consumen alimentos o bebidas con exceso de sal, grasas saturadas y azúcares añadidos, siendo sus patrones alimentarios poco saludables.

La línea política de reformulación, que impulsa la UE, considera prioritario el abordaje de reducción de ciertos nutrientes o reformulación de productos para alcanzar niveles de consumo razonables y compatibles con la mejora de la salud de la población.

En España, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad presentó a principios de 2018 un plan de colaboración para la mejora de la composición de los alimentos y bebidas. Un acuerdo voluntario entre las empresas adheridas y la administración, que parece no haber satisfecho las demandas de nutricionistas, organizaciones de consumidores y algunos partidos políticos.

España ha optado, con gobiernos del PSOE y del PP, por **un modelo de corregulación que, sin embargo, parece agotarse**, a la vista de varias iniciativas parlamentarias que solicitan una normativa de obligado cumplimiento más exigente que los acuerdos voluntarios actuales.

Algunos productos en concreto están bajo una mayor presión regulatoria:

- **Azúcar.** La Organización Mundial de la Salud recomienda reducir el consumo de azúcar libre, especialmente los azúcares añadidos (refinados o sin refinar) que se incorporan por los fabricantes a determinados productos.

El movimiento anti-azúcar suma adeptos día tras día. Es el producto en el punto de mira de las autoridades sanitarias. En España, Cataluña ha sido la primera comunidad autónoma en establecer un impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas, que entro en vigor en mayo de 2017. Un estudio de varias universidades catalanasⁱⁱ publicado en abril de 2018 indica que la aplicación del gravamen ha supuesto la reducción de un 22% el consumo de este tipo de productos.

Aunque a nivel estatal, tras un primer anuncio de instaurar un impuesto similar fue descartado, fuentes gubernamentales indican que la fiscalidad de salud es la que más posibilidades tiene de salir adelante, junto con la ambiental. Tras la aplicación del impuesto catalán son varios los parlamentos autonómicos que estudian medidas similares.

- **Grasas.** En diferentes autonomías se han impulsado proposiciones no de ley o mociones que exigen favorecer la compra de productos de proximidad y ecológicos en entornos bajo gestión pública.

Se ha puesto énfasis en centros escolares, donde la mayoría de las comunidades autónomas han puesto en marcha medidas para prohibir la venta de productos con altos niveles de grasas saturadas en bollería y pastelería. El plan del ministerio contempla también la sustitución de las grasas vegetales por aceites con menores niveles de grasas saturadas.

- **Sal.** En el ámbito político se recuerda como un gran éxito el acuerdo firmado en 2004 entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, CEOPAN y la Asociación

Española de Fabricantes de Masas Congeladas (ASEMAC), para la reducción del porcentaje de sal utilizado en la elaboración del pan, para pasar de 22 a 18 gramos por kilo en un período de cuatro años.

Aunque de momento no hay iniciativas legislativas para establecer límites legales al contenido de sal, uno de los objetivos del Plan del Ministerio de Sanidad es poner a disposición de los ciudadanos más productos con menos sal. Sin embargo, aquellas fuerzas políticas que cuestionan la autorregulación abogan por que estos límites sean establecidos en ley.

- **Acrilamida.** La Comisión Europea se ha puesto como objetivo reducir el consumo de acrilamida, compuesto químico que se forma durante el proceso térmico de algunos alimentos a temperaturas superiores de 120°. Se encuentra en productos de consumo habitual como patatas fritas, el café, los potitos y los cereales de los bebés.

Aunque de momento el etiquetado no informa de la concentración de acrilamida, la Comisión Europea ha emitido un reglamento por el que se establecen medidas de mitigación y niveles de referencia para reducir la presencia de acrilamida en los alimentosⁱⁱⁱ.

La legislación europea no marca unos límites máximos obligatorios, sino que establece 'niveles de referencia', formas de adaptación y tratamiento del producto para los diferentes ámbitos.

Diferentes organizaciones de consumidores -entre ellas la OCU- se han congratulado por la aprobación de este nuevo marco normativo, aunque reclaman el establecimiento de límites máximos obligatorios.

- **Componentes Químicos.** En países de nuestro entorno, como Francia, hay un control exhaustivo sobre la composición de algunos envases; especialmente se vigila el bisfenol, en el interior de la mayoría de latas de conservas. También

en España está sobre la mesa una eventual legislación, aunque no se ha concretado ninguna iniciativa.

6. Más controles fruto del activismo

- **Disruptores endocrinos.** Los disruptores endocrinos son sustancias que pueden ingerirse como contaminantes alimentarios (a través de la contaminación ambiental del aire, agua y suelo mediante pesticidas) y perjudicar el normal funcionamiento de las hormonas en el organismo.

En La Rioja, Comunidad Valenciana y Aragón se han aprobado recientemente proposiciones no de ley para reducir la exposición de la población y del medio ambiente a los contaminantes hormonales. Entre otras medidas, se pide fomentar el consumo de alimentos orgánicos en guarderías, comedores escolares, residencias y centros hospitalarios, así como informar y formar a sanitarios, educadores y periodistas sobre los riesgos de los contaminantes hormonales.

A nivel estatal, varios grupos parlamentarios están estudiando presentar iniciativas similares.

- **Pesticidas.** La Comisión Europea ha presentado este año una propuesta legislativa para aumentar la transparencia en los procedimientos para autorizar sustancias como el glifosato, por ejemplo, permitiendo a los ciudadanos el acceso a toda la información relacionada.

Durante los meses en los que se debatía la renovación del permiso del glifosato (autorizado hasta 2022) y que contaba con el apoyo de España, una iniciativa ciudadana para su prohibición fue respaldada por más de un millón de ciudadanos europeos.

Se trata de un asunto que será complicado descabalar de la agenda pública en el medio plazo por la hipersensibilidad generada y la fiscalización a la que se está viendo sometida.

- **Lucha contra el fraude.** El Parlamento Europeo ha dado su visto bueno al reglamento de la UE que endurece las inspecciones alimentarias a lo largo de toda la cadena de suministro, para evitar fraudes como el de la carne de caballo, en 2013.

Su trasposición en España, elevará los requisitos y vigilancia sobre la industria.

7. Coto al alcohol

El aumento de las cargas impositivas y las restricciones a la publicidad son dos medidas que se han desarrollado bastante en nuestro país que se van a ir ampliando en el futuro.

- **Presión fiscal.** La fiscalidad verde y la enfocada a penalizar conductas perjudiciales para la salud, son las dos vías principales por las que los Estados van a incrementar su recaudación. En esta legislatura el Gobierno ya ha incrementado un 5% la fiscalidad de los productos intermedios y el alcohol y es previsible que esta tendencia continúe.

El sector cervecero y el del vino son dos de las bebidas alcohólicas que generalmente se han quedado siempre fuera de las subidas impositivas, sin embargo, no es descartable según fuentes parlamentarias que en el futuro se puedan ver afectadas.

- **Menores y alcohol.** Cada poco surge la preocupación por la relación entre los jóvenes y el alcohol.

En España pese a la prohibición de vender alcohol a menores de 18 años, nueve de cada 10 estudiantes de 14 a 18 años opinan que es fácil o muy fácil conseguir alcohol, según la última Encuesta estatal sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España.

Actualmente, la Ponencia Mixta del Congreso y el Senado para el estudio del problema de las drogas, está en proceso de elaboración del informe final del cual resultaran nuevas iniciativas y propuestas, previsiblemente encaminadas a restringir aún más la publicidad de bebidas alcohólicas, aumentar las sanciones a los establecimientos que vendan alcohol en menores y a un paquete de medidas de información y concienciación. No es descartable que se anuncien otro tipo de medidas.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en este Informe para fines comerciales o no comerciales, citando en todo caso la fuente de los materiales utilizados.

Para más información:
Carlos Ruiz Mateos
Director de Asuntos Públicos

Guillermo Martín
Consultor Senior

LLORENTE & CUENCA
T.: + 34 91 563 77 22 (ext. 2236)
Lagasca 88 - planta 3. 28001 Madrid
cruiz@llorenteycuenca.com
gmartin@llorenteycuenca.com

i Programa para la Sostenibilidad Integral de la Industria Agroalimentaria. [Ver](#)

ii "El impuesto sobre bebidas azucaradas en Cataluña ha hecho bajar su consumo." [ver](#)

iii REGLAMENTO (UE) 2017/2158 DE LA COMISIÓN. [Ver](#)