

ACUERDO DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2018, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA ANDALUCÍA 2018-2022.

El artículo 10.3.7º del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas. Así mismo, en su apartado 4, dispone que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados. Por último, el artículo 55.2 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, entre otras, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la sanidad alimentaria.

La seguridad e inocuidad de los alimentos que consumimos, se ha manifestado desde los principios de la humanidad como un aspecto de primera importancia y atención continua por todos los pueblos, culturas y civilizaciones, lo que nos ha permitido llegar hasta la actualidad en que la suma de diferentes ámbitos de conocimiento, experiencias, avances tecnológicos y sistemas integrados de los mismos nos permiten disfrutar, en los países del primer mundo y avalados por la evidencia científica, de una alimentación basada en alimentos inocuos, seguros y nutritivos.

En nuestro entorno social y cultural, los principales problemas actuales asociados a la alimentación ya no se presentan en cuanto a la inocuidad y seguridad de los alimentos que consumimos, sino, que se derivan del uso inadecuado o indebido de los mismos dando lugar a nuevos y muy peligrosos problemas como la obesidad, malnutrición, etc.

En sociedades como la nuestra, la ciudadanía no identifica como un problema para su salud la adquisición de alimentos en cualquier canal de comercialización. A grandes rasgos, esta percepción es correcta, y hoy, a nivel europeo, se afirma continuamente que gozamos de un sistema de seguridad alimentaria magnífico que nos garantiza alimentos seguros y de buena calidad.

Para dar la citada garantía, se dispone de todo un sistema en que conocimiento, investigación, empresas, profesionales de diversas ramas, tecnologías, actuaciones de las administraciones mediante sistemas de control complejos e incluso la participación ciudadana, que permiten que se implementen acciones a todos los niveles y cuyo resultado son alimentos seguros.

Las administraciones responsables de los controles oficiales de los alimentos, por un lado, velan porque el resto de los responsables hagan correctamente su función y, por otro, implementan continuamente planes y programas de inspecciones y controles oficiales que con continuidad monitorizan, vigilan y controlan a través de planes, programas, muestreos, analíticas y otras formas de controles oficiales.

Esta responsabilidad no es en absoluto competencia exclusiva de la administración sanitaria, por el contrario, es obligado que en la misma intervengan todas las administraciones que tengan competencias con el sector de la alimentación a lo largo de la cadena alimentaria.

La intervención administrativa, superando viejos criterios, se ve reforzada y aclarada, muy sustancialmente, desde que en el año 2000, por parte de la Comisión Europea, cuando se publica el

llamado Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, que supone un auténtico revulsivo para la garantía de la inocuidad de los alimentos, estableciendo nuevos paradigmas en este ámbito que, por su importancia, hay que destacar como son la adopción del análisis de riesgo, como elemento orientador de las políticas sobre seguridad alimentaria, y de forma complementaria, la definición y delimitación de las responsabilidades de operadores económicos del sector alimentario, de las personas consumidoras y de las propias administraciones responsables de los controles oficiales, lo que supone un salto metodológico y doctrinal de tipo exponencial en el abordaje de la seguridad alimentaria.

Andalucía, en virtud del Real Decreto 1118/1981, de 24 de abril, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de sanidad, asumió las competencias correspondientes al control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos relacionados directa o indirectamente con la alimentación humana y desde entonces las ha ejercido de forma exclusiva y responsable, contando con el apoyo institucional necesario para su ejercicio y avance.

Desde el año 2002 hasta la actualidad se ha creado una buena estructura funcional, un buen cuerpo de conocimiento y procesos de calidad para la aplicación del mismo, todo ello en el marco de continua colaboración y coordinación con el reto de las administraciones competentes en el tema. También hay que destacar la continua labor de colaboración y participación con todas las asociaciones de fabricantes, productores o distribuidores de alimentos de los distintos sectores, así como de las asociaciones de consumidores.

No obstante lo anterior, la continua transformación de los marcos supranacionales competentes en el asunto, los nuevos conocimientos, tecnologías y paradigmas que de forma constante publican todas las Agencias y organismos especializados (Comisión Europea, OMS, FAO, Codex Alimentarius, Organización Internacional de Epizootias –OIE- Agencias de otros países –FDA, AFSSA, ACSA) hacen que se haya planteado como imprescindible el disponer de un documento estratégico que, considerando todo lo anterior, nos proporcione un marco de referencia para orientar y, en su caso, dirigir las actuaciones en seguridad alimentaria.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 8 de septiembre de 2015, se aprobó la formulación de la Estrategia de Seguridad Alimentaria para Andalucía 2016-2020.

En dicha formulación se establecía como objetivo general de la Estrategia la de definir un Sistema Andaluz para la Seguridad Alimentaria en el que se integren todos los actores con responsabilidades en esta materia y que sea el garante de la orientación estratégica a medio plazo, y establecer prioridades teniendo en cuenta la evolución del entorno operativo, intentando identificar los motores de cambio y analizando las repercusiones futuras en la organización.

Por otra parte, se establecían como objetivos específicos los siguientes:

- a) Consolidar un sistema de seguridad alimentaria integral y coordinado.
- b) Incluir la mejora continua en el trabajo realizado con el fin de incrementar la seguridad de los alimentos consumidos en Andalucía y así incrementar la protección de la salud de los consumidores andaluces.
- c) Fijar un marco estable que permita establecer alianzas con todos los grupos de interés con responsabilidades en Seguridad Alimentaria de toda la cadena alimentaria.
- d) Introducir los nuevos conceptos de gobernanza que la formulación de nuevos paradigmas en este ámbito imponen.
- e) Facilitar el cumplimiento de las empresas alimentarias, así como el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, en el marco de sus respectivas responsabilidades.

En el procedimiento seguido para la elaboración de la Estrategia se ha dado cumplimiento a los trámites de información pública, así como a las previsiones establecidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de formulación de la misma. Además, se ha tenido en cuenta en la definición de todas las actuaciones el principio de igualdad de género, dando cumplimiento así al mandato de transversalidad recogido en el artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

En su virtud, a propuesta de la Consejera de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.13 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 18 de septiembre de 2018, se adopta el siguiente

ACUERDO

Primero. Aprobación de la Estrategia de Seguridad Alimentaria para Andalucía 2018-2022.

1. Se aprueba la Estrategia de Seguridad Alimentaria para Andalucía 2018-2022, que figura como Anexo del presente Acuerdo.
2. El texto de la Estrategia estará disponible en la página web de la Consejería competente en materia de salud y en el apartado de planes y programas del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía.

Segundo. Disponibilidad de créditos.

El desarrollo de la Estrategia y la programación temporal de sus actuaciones estarán limitadas por las disponibilidades presupuestarias existentes.

Tercero. Desarrollo y ejecución

Se faculta a la Consejera de Salud para dictar cuantos actos y disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Acuerdo.

Cuarto. Efectos.

El presente Acuerdo surtirá efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 18 de septiembre de 2018.

Susana Díaz Pacheco
PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Marina Álvarez Benito
CONSEJERA DE SALUD

CONSEJERÍA DE SALUD

ESTRATEGIA
DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA
PARA ANDALUCÍA

2018/2022



JUNTA DE ANDALUCÍA

COORDINACIÓN Y REDACCIÓN

NOMBRE	ORGANISMO
ANTONIO MARTÍNEZ TORTOSA	DISTRITO PONIENTE ALMERÍA
MIGUEL ÁNGEL PEZZI CERETO	AGS SERRANÍA MÁLAGA -SAS
FRANCISCO PAZ CASTRO	DISTRITO SEVILLA NORTE -SAS
JESÚS PEINADO ÁLVAREZ	SV. SEG. ALIMENTARIA y LAB
ROSARIO SANCHEZ-LAULHE	SV. SEG. ALIMENTARIA y LAB
M ^ª JOSÉ VIÑUELA	SV. SEG. ALIMENTARIA y LAB
FRANCIS GARCÍA BOUZAS	SV. SEG. ALIMENTARIA y LAB

PERSONAS PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN

NOMBRE	ORGANISMO
LUIS POLO COZAR	MATADEROS SOLER
RICARDO VEGA CASTAÑO	SECRETARÍA GENERAL CONSUMO
JUAN ANTONIO JAÉN TÉLLEZ	DG. PROD. AGRÍCOLA Y GANADERA
FERNANDO GÓMEZ TORRE	DG. PROD. AGRÍCOLA Y GANADERA
RAFAEL BAZÁN	DG. PROD. AGRÍCOLA Y GANADERA
CORONADA ÑUDI PALACIOS	FED. AND. DE AD SG
ÁLVARO GONZÁLEZ ZAFRA	CEA
ELISA COLLANTES VÉLEZ	CEA
VIRGINIA ROSA DIAZ	ACOFESAL
JUAN MORENO RODRIGUEZ	UCA-UCE
FRANCISCO ANTÓN MUÑOZ	DT. CÓRDOBA
FCO CHAVERNAS GARVI	DT. JAÉN
ULISES AMEYUGO CATALÁN	DT. CÁDIZ
JAIME GATA DÍAZ	DISTRITO JAEN-SAS
MARÍA MORALEDA SÁNCHEZ	DISTRITO GRANADA NE -SAS
ANTONIO MARTÍNEZ TORTOSA	DISTRITO PONIENTE ALMERÍA
ROSA DELGADO VALES	DTO CONDADO CAMPIÑA HU-SAS
MIGUEL ÁNGEL PEZZI CERETO	AGS SERRANÍA MÁLAGA -SAS
FRANCISCO PAZ CASTRO	DISTRITO SEVILLA NORTE -SAS
JOSÉ PEREZ-RENDÓN GLEZ	DGAS. SAS.
FCO J. RODRÍGUEZ RASERO	SERVICIO SANIDAD AMBIENTAL
JOSÉ VELA RÍOS	SERVICIO SANIDAD AMBIENTAL
JESÚS PEINADO ÁLVAREZ	SV. SEG. ALIMENTARIA y LAB.
JOSÉ ANTONIO CONEJO	SUBDTOR. PROTECCIÓN SALUD
ROSARIO SANCHEZ-LAULHE	SV. SEG. ALIMENTARIA
M ^ª JOSÉ VIÑUELA	SV. SEG. ALIMENTARIA
FRANCIS GARCÍA BOUZAS	SV. SEG. ALIMENTARIA
J. ALBERTO CHAVES SÁNCHEZ	SV. SEG. ALIMENTARIA

**ESTRATEGIA
DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA
PARA ANDALUCÍA**

2018/2022

Índice

0	PRESENTACIÓN	6		
1	INTRODUCCIÓN	10		
	1.1 La seguridad alimentaria en Andalucía	12		
	1.2 Definiciones	12		
2	CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA	14		
	2.1 Determinantes que afectan a la Seguridad Alimentaria, retos y desafíos	15		
	2.1.1 Globalización	15		
	2.1.2 Innovación	17		
	2.1.3 Evolución de los Canales de Distribución	17		
	2.1.4 Cambio Climático	20		
	2.1.5 Sostenibilidad	22		
	2.1.6 Seguridad alimentaria e igualdad de género	24		
	2.2 Análisis sociodemográfico	24		
	2.2.1 Situación demográfica	24		
	2.2.2 Nuevos hábitos alimentarios	26		
	2.2.3 Percepción Social de riesgos relacionados con la alimentación ..	27		
	2.3 Marco económico	29		
	2.3.1 Aspectos generales del Sector alimentario en Andalucía	29		
	2.3.2 Características del tejido productivo en Andalucía	29		
	2.3.3 Repercusiones de la crisis económica en el sector alimentario de Andalucía	31		
	2.4 Marco Planificador de Andalucía ..	32		
3	LOS PODERES PÚBLICOS	34		
	3.1 Distribución de competencias ..	35		
	3.2 Estructura y organización	35		
4	NUEVOS PARADIGMAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA	37		
	4.1 Responsabilidad Operador Económico-Ciudadanía-Administración	37		
	4.2 El análisis de riesgo como base de la Seguridad Alimentaria	38		
	4.3 Marco normativo complejo vs. flexibilización	39		
5	ENFOQUE METODOLÓGICO	42		
6	ANÁLISIS DAFO	44		
	AMENAZAS	45		
	OPORTUNIDADES	45		
	FORTALEZAS	46		
	DEBILIDADES	46		

7	MISIÓN, VISIÓN Y PRINCIPIOS	
	ORIENTADORES	47
	7.1 Misión de la organización.	47
	7.2 Visión del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria	48
	7.3 Principios directores transversales.....	48
8	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	49
	OBJETIVO ESTRATÉGICO 1	
	conseguir una cadena alimentaria cada vez más segura para la ciudadanía.	49
	Línea estratégica 1.1	
	Orientar las actuaciones de seguridad alimentaria a la reducción del riesgo de los alimentos y de la prevalencia de las enfermedades transmitidas por los mismos.....	50
	Línea estratégica 1.2	
	Promover la calidad nutricional de los alimentos y fomentar los hábitos alimenticios saludables.	50
	Línea estratégica 1.3	
	Detectar y combatir precozmente los riesgos emergentes y reemergentes asociados a los alimentos, incluyendo los riesgos derivados de su mala calidad nutricional, del fraude en sus valores nutricionales, y de la publicidad de los mismos en relación a sus alegaciones saludables.	51
	OBJETIVO ESTRATÉGICO 2	
	gobernanza y desarrollo de un sistema andaluz para la seguridad de los alimentos	52
	Línea estratégica 2.1	
	Avanzar hacia una Administración profesional eficiente y que trabaja con criterios de calidad. Exigente en términos de resultados.	52
	Línea estratégica 2.2	
	Alinear la planificación e intervención administrativa del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria a los Planes de ámbito nacional o UE de referencia cuando éstos existan.....	53
	Línea estratégica 2.3	
	Avanzar hacia un modelo integrado de intervención administrativa en toda la cadena alimentaria.....	53
	Línea estratégica 2.4	
	Asegurar la visibilidad del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria frente a la ciudadanía, a los operadores económicos, y otras entidades y Administraciones.....	54
	OBJETIVO ESTRATÉGICO 3	
	establecer alianzas con y entre los diferentes grupos de interés de la ciudadanía, administraciones, operadores económicos y otras partes interesadas	54
	Línea estratégica 3.1	
	Alianzas del sistema y la ciudadanía.	54
	Línea estratégica 3.2	
	Alianzas del sistema y los operadores económicos.....	55
	Línea estratégica 3.3	
	Alianza del sistema e Instituciones, Organismos o Asociaciones Científicas/ Técnicas con implicación en seguridad alimentaria	55
	Línea estratégica 3.4	
	Adecuación de los Controles Oficiales, Facilitación, Ayuda a las empresas y Simplificación administrativa.....	56
9	IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	57
	9.1 Organización	57
	A. Comisión Institucional de la Estrategia	58
	B. Comisión de Participación y Seguimiento de la Estrategia.....	58
	C. Comisión Provincial de la Estrategia (CPE) ...	59
10	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	61
	10.1 Planificación y seguimiento de las acciones provinciales. fichas de las medidas y diseño de indicadores.....	62
	10.1.1 Modelo de indicadores	63
	10.1.2 Ficha por acción provincial.....	65
	10.1.3 Estructura de los informes de seguimiento y evaluación.	66



O // PRESENTACIÓN

La seguridad e inocuidad de los alimentos que consumimos se ha manifestado, desde los principios de la humanidad, como un aspecto de primera importancia y atención continua por parte de todos los pueblos, culturas y civilizaciones. La necesidad de tener que alimentarnos continuamente, no puede en absoluto suponer un riesgo para nuestra salud.

Lógicamente, el adoptar sistemas y criterios que permitan discernir o asegurar que un alimento es inocuo, ha sido una constante preocupación de la humanidad, lo que ha permitido llegar hasta la actualidad en que la suma de diferentes ámbitos de conocimiento, experiencias, avances tecnológicos y sistemas integrados de los mismos, ha permitido disfrutar de una alimentación basada en alimentos inocuos, seguros y nutritivos.

Una vez aceptado lo anterior, en nuestros entornos sociales y culturales, los principales retos asociados actualmente a la alimentación no se presentan en cuanto a la inocuidad y seguridad de los alimentos que consumimos, sino que se derivan del uso no adecuado o indebido de los mismos, dando lugar a nuevos y muy peligrosos problemas como la obesidad, malnutrición etc.

No es motivo principal de este documento tratar de estos últimos elementos, aun cuando tengan a los alimentos como denominador común y por lo tanto también se comparten conocimientos y aspectos culturales, pero sí que en cierta manera, esos ámbitos comunes hacen indisoluble la unión entre seguridad alimentaria y la promoción de la calidad nutricional de los alimentos y de hábitos saludables.

En sociedades como la nuestra, la ciudadanía no identifica como problema para su salud cualquier alimento adquirido en cualquier canal de comercialización. Por defecto se entiende que todos los alimentos puestos a la venta son inocuos y se pueden consumir sin reparo alguno.

A grandes rasgos, esta percepción es correcta, y hoy a nivel europeo se afirma continuamente que gozamos de un sistema de seguridad alimentaria magnífico que nos garantiza alimentos seguros y de buena calidad.

La anterior aseveración, puede formularse si se tiene en cuenta que, para dar la citada garantía, se dispone de todo un sistema en que conocimiento, investigación, empresas, profesionales de las más diversas ramas, tecnologías, actuaciones de las administraciones y la participación ciudadana, permiten que se implementen las acciones oportunas a todos los niveles.

Las administraciones responsables de los controles oficiales de los alimentos por un lado velan porque el resto de las entidades responsables hagan correctamente su función y por otro implementan continuamente planes y programa de inspecciones y controles oficiales que se monitorizan, vigilan y controlan a través de planes de auditoria, programas, muestreos y analíticas y otras formas de controles oficiales, siendo así posible su evaluación y consecuente mejora.

Esta responsabilidad no es en absoluto competencia exclusiva de la administración sanitaria, por el contrario, es obligado que en esta función de control intervengan tantas administraciones como competencias con el mundo de la alimentación se tengan a lo largo de la cadena alimentaria.

La intervención administrativa, superando viejos criterios, se ve reforzada y aclarada muy sustancialmente desde que en el año 2000, por parte de la Comisión Europea se publicara el llamado Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, que supone un auténtico revulsivo para la garantía de la inocuidad los alimentos, y establece nuevos paradigmas en este ámbito entre los que, por su importancia, hay que destacar la adopción del Análisis de ries-

go como elemento orientador de las políticas sobre Seguridad Alimentaria. Por otro lado, y de forma complementaria, se definen y delimitan las responsabilidades de operadores económicos del sector alimentario, de las personas consumidoras y de las propias administraciones responsables de los controles oficiales, lo que supone un salto metodológico y doctrinal de tipo exponencial en el abordaje integral de la Seguridad Alimentaria.

Andalucía asume las competencias en las políticas de seguridad alimentaria en 1981, y desde entonces las ha ejercido de forma responsable, contando con el apoyo institucional necesario para su ejercicio y avance. Esto ha permitido poder adaptar los clásicos modelos de inspección y control a los nuevos paradigmas, con el consiguiente trabajo constante, difícil y comprometido por parte de todas las partes actoras intervinientes y de todas las administraciones a las que ellos pertenecen. Ha habido que definir, redactar e implementar multitud de nuevos documentos, planes y programas, e igualmente ha habido que realizar un esfuerzo arduo y novedoso para adaptar las propias estructuras organizativas existentes a las nuevas demandas, así como, acoplar las personas a esas nuevas estructuras y nuevas formas de hacer.

Esta situación ha permitido que durante todo el periodo desde, aproximadamente, 2002 hasta la actualidad se haya podido crear una buena estructura funcional, un buen cuerpo de conocimiento y procesos de calidad para la aplicación del mismo, todo ello en el marco de continua colaboración y coordinación con el resto de las administraciones competentes en el tema. También hay que destacar la continua labor de colaboración y participación con todas las asociaciones de empresas fabricantes, productoras o distribuidoras de alimentos de los distintos sectores, así como de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

La población humana y los animales son co-determinantes de la salud, por lo que se deben realizar esfuerzos para unificar criterios en ambos sectores para proteger su salud.

El concepto de "Una Salud" (One Health) personifica y encarna este enfoque. Centra los eventos de

salud pública en la intersección de las personas, los animales y la salud del medio ambiente. Reúne a las personas expertas que trabajan en las áreas de enfermedades animales y humanas, así como aquellos pertenecientes a otros sectores pertinentes, para abordar la prevención y respuesta a las nuevas amenazas de enfermedades transmisibles a la especie humana (zoonóticas). Una Salud proporciona una nueva síntesis para las comunidades de salud pública y es una plataforma sobre la que construir alianzas con una amplia gama de disciplinas para desarrollar soluciones para la prevención y respuesta ante riesgos de enfermedades zoonóticas.

Se estima que la mayoría de las enfermedades nuevas, emergentes y reemergentes que afectan a los seres humanos a principios del siglo XXI se originaron a partir de animales. Los seres humanos tienen un mayor riesgo de contraer enfermedades de origen animal debido a una amplia gama de variables interconectadas, incluyendo la urbanización masiva, la producción ganadera a gran escala, el incremento de los movimientos entre territorios (viajes) y otros.

Además, las nuevas amenazas relacionadas con el cambio climático, la seguridad alimentaria y los peligros químicos, plantean un complejo conjunto de desafíos que implica la salud humana, animal y ambiental. El enfoque de "Una Salud" promueve la necesaria cooperación y coordinación para la vigilancia de las enfermedades, la investigación de los brotes, y la respuesta proporcionada por las actividades llevadas a cabo por personas profesionales de diversos campos¹.

Tras la llamada "crisis de las vacas locas" los principios, ya clásicos, relativos a Seguridad Alimentaria cambian sustancialmente y se impone como paradigma básico el considerar a la cadena alimentaria como un todo integral bajo una visión holística y junto con la formulación de la metodología del Análisis de Riesgo, se constituyen como las bases orientadoras de las políticas en Seguridad Alimentaria a nivel de la UE (en realidad ambos nuevos

paradigmas ya estaban formulados por el Codex Alimentarius (FAO/OMS) a nivel mundial, y existía cierta doctrina al respecto). Esto tiene sustanciales consecuencias para un país como el nuestro en que las competencias en Seguridad Alimentaria están repartidas entre múltiples organismos (diferentes Ministerios y Consejerías) que ejercen sus responsabilidades en sus competencias en unos casos exclusivas y en otros compartidas.

Por otro lado también se consagra a nivel mundial una nueva asignación de responsabilidades en cuanto a quienes tienen algún papel sobre seguridad alimentaria, de tal manera que actualmente es reconocido y aceptado que no existe una única responsabilidad como antiguamente parecía suceder, y que recaía en las administraciones públicas, sino que ahora están en base de igualdad la responsabilidades de la ciudadanía como personas consumidoras, las empresa alimentarias responsables de poner los alimentos en el mercado y las administraciones como garantes del cumplimiento normativo y de implementar sus propios planes y programas de inspección y controles sanitarios con el fin de verificar todo lo anterior.

En Andalucía toda esta situación se ha estado gestionando desde cada una de las administraciones competentes, básicamente desde las Consejerías de Salud y Agricultura, pero también en casos puntuales con intervenciones de otras como Medio Ambiente, Comercio, Industria etc., ya que cada una de ellas realiza funciones que tienen repercusión en Seguridad Alimentaria.

El mandato normativo a nivel de UE, de considerar a la cadena alimentaria en su integralidad a efectos de controles y garantías en todos sus eslabones ("desde la granja al tenedor") ha hecho que la necesidad de coordinación, colaboración y participación se haya estado ampliando continuamente mediante los más diversos sistemas desde reuniones específicas a elaboración de programas conjuntos e incluso en el establecimiento de Convenios de colaboración formales.

Esta situación, marcadamente positiva, necesita un proceso de mejora y fijación de marcos más estables e institucionales, como la propia realidad nos demuestra día a día, e incluso como nos ponen de

¹ Fuente: WHO-OIE Operational Framework for Good governance at the human-animal interface .Banco Mundial. Comité mixto FAO/OIE/OMS. 2.010

manifiesto en cada Misión de Auditoría Europea sobre los más diversos aspectos relacionados con los alimentos que anualmente se nos somete por la Unidad de Auditoría y Análisis de Alimentación y Salud (HFAA) de la Comisión, y que es casi una constante en sus Recomendaciones la necesidad de incrementar o mejorar dicho marco institucional de colaboración como forma de mejorar el nivel de seguridad de los alimentos.

Por otra parte, los nuevos conocimientos científicos, tecnologías alimentarias y nuevas formas y canales de comercialización, también llevan a replantearse las actuaciones de programación, gestión y control, que, sin lugar a dudas, necesitan renovarse, sustituirse o pasar por procesos de reingeniería. Y todo esto se entiende que a todos los niveles y en todos los diferentes órganos competentes.

Lo anterior lleva aparejado la reorganización y/o reasignación de funciones en los niveles de gestión sobre el terreno.

Si ya la realidad antes expresada justifica más que de sobra iniciar un proceso de reconsideración de los sistemas actuales relacionados con la Seguridad Alimentaria, además, las nuevas formas de gobernanza en las que toda la sociedad está inmersa dan un nuevo impulso a la actualización en esta materia.

Por otro lado, en los últimos años se han formulado nuevas estrategias de abordajes integrales para múltiples materias tanto en el mundo sanitario expresado en el concepto de "Salud en todas las Políticas" como en el mundo de sanidad y producción animal como "Un Único Mundo, Una Única Salud". Componentes que en cierto modo expresan una misma idea de compartir y gestionar problemas de salud asociados a alimentos, y zoonosis que hoy más que nunca encuentra un momento adecuado para hacerlos confluir y en el que la colaboración de ambos mundos y sus profesionales es el elemento primordial.

Por todo lo anterior se entiende que es el momento adecuado para iniciar un periodo de diagnóstico, y posterior reflexión que permita esbozar una Estrategia de Seguridad Alimentaria para Andalucía que oriente las líneas maestras, en las que interactuar y mejorar las actuaciones en la materia, dando respuesta a:

- Asumir los nuevos retos normativos, incluidos los controles oficiales unificados contenidos en toda la normativa de controles oficiales.
- Mejorar las actuaciones de controles oficiales a todos los niveles.
- Asumir la visión integral de la cadena alimentaria a efectos de garantizar la seguridad en cada uno de sus eslabones con el fin último de proteger la salud de las personas consumidoras.
- Asegurar la adecuada coordinación y colaboración entre órganos competentes diferentes.
- Introducir las nuevas formas de gobernanza, incluyendo los máximos niveles de transparencia y la continua rendición de cuentas.
- Incluir la seguridad alimentaria como un elemento más de una única salud en todas las políticas.
- Adecuar las intervenciones de cada uno de los elementos corresponsables de la Seguridad Alimentaria y fijar los instrumentos de alianzas con y entre los mismos.

Lograr que, mediante este documento, las diferentes partes actoras implicadas tengan un punto de partida para iniciar la reflexión y reconsideración del asunto y que ello pueda llevar a variar, al menos en unos pocos grados, el rumbo de la nave en la que viaja la Seguridad Alimentaria será sin duda un reconocimiento de la utilidad del mismo y la justificación de su elaboración, y la medida de su éxito.

Como todos estos tipos de documentos, el mismo nace con voluntad de servir durante un periodo muy concreto de tiempo, pero con la total disposición a admitir e integrar cada nueva modificación, observación o aportación que se le pueda hacer y que estamos seguros que redundará eficazmente en su mejor y mayor utilidad para todos y todas y sobre todo facilitará la protección de la salud de las personas consumidoras.



I // INTRODUCCIÓN

La Consejería de Salud, es la encargada de promover la salud de los andaluces y andaluzas, así como, en estrecha colaboración y coordinación con las demás Administraciones con competencias en el ámbito de la alimentación, de garantizar que la oferta de productos alimentarios en Andalucía es segura.

Con este estado de las cosas, desde 1981 en Andalucía se ha trabajado intensamente, y se han logrado grandes avances en la respuesta a las responsabilidades como control oficial, usando desde hace tiempo dos líneas convergentes: El Análisis de Riesgo como principio orientador de las políticas e intervenciones en seguridad alimentaria junto con la promoción y apuesta por la implantación de los Sistemas de Autocontrol basado en la metodología APPCC.

La irrupción de los nuevos paradigmas en Seguridad Alimentaria allá por el año 2000, sobre todo la visión integral de la cadena alimentaria como un todo, y la consecuente formulación de un enfoque holístico que adapte las distintas intervenciones a esta nueva concepción, junto con los nuevos retos a que nos enfrentamos tales como, Cambios sociales, Globalización; Cambio Climático y Gobernanza y que necesitan de nuevos estilos de abordaje y nuevas respuestas, hacen que en la actualidad no sea sostenible (por desfasado) un sistema de garantía de inocuidad de los alimentos en el que no participen todas las partes interesadas y competentes de toda la cadena alimentaria.

Siendo conscientes de esta realidad y de la necesidad de disponer de un instrumento de Planificación Estratégica que oriente al conjunto de actuaciones

con repercusión en seguridad alimentaria, es por lo que desde la Consejería de Salud se ha promovido este Plan con la total participación y compromiso de todas las partes interesadas.

La distribución de competencias en la materia ha hecho que previamente se haya tenido que definir el Sistema Andaluz para la Seguridad Alimentaria, entendiéndose por tal al "conjunto de administraciones y organizaciones sociales, empresariales y de personas consumidoras que tienen competencias y/o responsabilidades en cualquier ámbito con repercusión en la seguridad de los alimentos, y suscriben el objetivo de mantener la protección de la salud, como elemento orientador de sus políticas y actuaciones con una visión integral de la cadena alimentaria".

La Estrategia de Seguridad Alimentaria de Andalucía, tiene por objetivo proporcionar al sistema andaluz para la seguridad alimentaria orientación estratégica a medio plazo y establecer prioridades teniendo en cuenta la evolución del entorno operativo. De este modo, intenta identificar los motores de cambio y analizar las repercusiones futuras en la organización.

Se trata de un "documento" de estructura y metodología "clásica" en cuanto al diseño de una Estrategia, estando sus valores primordiales representados en la formulación de los Objetivos y las Líneas estratégicas para su consecución. En este sentido, se puede apreciar que los objetivos básicos van encaminados a:

- Incluir la mejora continua en el trabajo realizado con el fin de incrementar la seguridad de los alimentos consumidos en Andalucía y así incrementar la protección de la salud de las personas consumidoras andaluzas.
- Consolidar un sistema de seguridad alimentaria integral y coordinado.
- Dar valor y presencia social a dicho sistema.
- Facilitar el cumplimiento de las empresas alimentarias de sus responsabilidades.

- Garantizar el respeto a los legítimos intereses de las personas consumidoras.
- Interrelacionar con otros elementos de planificación.

La presente Estrategia asume los retos actuales en el marco de la acepción de la nueva salud pública desde un posicionamiento proactivo, de anticipación, promoción y mejora del bienestar de las personas y responsables de las propias empresas elaboradoras de alimentos. Lógicamente asume todos los nuevos paradigmas que desde la Seguridad Alimentaria inciden directamente en la Protección de la Salud de la ciudadanía en relación a los peligros que pueden ser vehiculados por los alimentos, esto es:

- Visión integral y concepción holística.
- Participación.
- Coordinación y colaboración intersectorial.
- Análisis de riesgo como principio orientador.
- Cumplimiento de las responsabilidades propias.
- Empoderamiento de la ciudadanía.
- Obtención de resultados.
- Rendición de cuentas.

Asimismo, esta Estrategia y su desarrollo posterior ha de incorporar, de una forma transversal, el principio de igualdad de género consagrado en el artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. En la medida que sea relevante, las acciones considerarán las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres y tendrán en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios que pudieran detectarse y fomentar la igualdad de género.

Esta estrategia está destinada a ser un documento vivo y dinámico que se revisará regularmente.

1.1

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ANDALUCÍA

La Seguridad Alimentaria en Andalucía es el resultado del ejercicio de las competencias y ejecución de actuaciones de diversas administraciones, que en su conjunto logran dotar a los alimentos producidos y consumidos en Andalucía del grado de inocuidad y seguridad sanitaria necesaria para la sociedad.

Este logro, no puede afirmarse en absoluto que es un hecho nuevo ni que se haya partido de cero a nivel andaluz. Bien al contrario, el concepto de higiene de los alimentos tiene sus antecedentes bien enraizados en las actuaciones propias de los poderes públicos desde épocas históricas.

No obstante, sí que es nuevo el concepto actual de Seguridad Alimentaria tanto doctrinal como organizacional que está implantado en Andalucía y que es al que se dirige el presente documento con el objetivo de racionalizarlo, dotarlo de mayor efectividad y ajustar las actuaciones a la realidad actual tanto social, como económica y de conocimientos.

En los años 90 se empiezan a formular básicamente desde la Unión Europea nuevos conceptos que afectan a la higiene de los alimentos y que toman cuerpo definitivo tras la crisis de las vacas locas.

En Andalucía hay que distinguir dos aspectos claramente diferenciados:

Por un lado, las actuaciones individuales ejercidas por los órganos de Salud que ejercen las actividades sanitarias propias en cuanto a higiene de alimentos y que adoptan los nuevos paradigmas de cambio conceptual (concepto de seguridad alimentaria, actuaciones proactivas, autocontroles, calidad, nuevo marco de responsabilidades etc.), y que además, ha ido reformando y adaptando a las nuevas funciones su propia organización profesional.

De otra parte, también desde muy pronto tras la asunción de las competencias se inicia un camino de colaboración y cooperación con otras administraciones también competentes en materia de seguridad alimentaria.

Este camino lento y complejo, ha terminado en la situación actual en la que ya se entiende la cadena alimentaria como un todo con responsabilidades compartidas, pasándose de un marco forzado de entendimiento a un nuevo modelo colaborativo y participativo que sin renunciar a los objetivos propios, el fin primordial de garantizar la inocuidad de los alimentos y proteger la salud de las personas, está siempre salvaguardado.

Estamos pues en Andalucía con un modelo de múltiples organismos y niveles de actuación en materia de seguridad alimentaria al que dotar de una Misión y Visión únicas es fundamental para dotar de identidad al conjunto del sistema en este ámbito, mientras que el mero hecho de compartir Objetivos en los que se enmarquen las acciones que cada cual realiza es fundamental, de aquí el hecho de la necesidad de una estrategia única e integral.

1.2

DEFINICIONES

A efectos de este Plan y entendiendo que es necesario delimitar o definir con mayor precisión algunos conceptos que se reiteran a lo largo del mismo, se entenderá por:

Alimento producido con criterios de seguridad alimentaria, es aquel que durante todo el proceso de elaboración o manipulación, en todos los niveles de la cadena alimentaria y hasta su puesta a disposición de la persona consumidora, tiene controlados los peligros físicos, químicos y biológicos que pueden afectarle, cumpliendo las normas relacionadas con la seguridad alimentaria que le sean de aplica-

ción. Es decir, no es nocivo para la salud y es apto para ser consumido.

Calidad agroalimentaria: nivel con el que un alimento ha sido elaborado de acuerdo o en comparación con un estándar de calidad determinado.

Características nutricionales de un alimento: descripción de la composición química de un alimento, que permite a la persona consumidora elegir, de acuerdo a su edad, estado de salud, estilo de vida, nivel económico y otros factores, el que más le conviene bien para su salud o para otros fines.



2 // CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA

Un contexto económico, social, ambiental y tecnológico cambiante ha afectado a las principales causas de las preocupaciones en materia de inocuidad de los alimentos. El crecimiento demográfico continuado y la rápida urbanización, los cambios en el estilo de vida y la alimentación de las personas tanto en los países industrializados como en desarrollo, el incremento del comercio mundial y regional, la necesidad cada vez más urgente de conservar la base de recursos naturales frente al cambio climático, así como el avance de la ciencia y la tec-

nología, especialmente la adopción transformadora de instrumentos de comunicación, están contribuyendo a un panorama cambiante. Esta situación ha planteado nuevos desafíos y nuevas oportunidades para abordar problemas pendientes desde hace tiempo y también cuestiones emergentes².

Este panorama cambiante de los sistemas alimentarios y la evolución de las demandas de la ciudadanía es de obligada consideración en el marco del establecimiento de cualquier documento estratégico.

² 24.º período de sesiones, Roma 29 de septiembre - 3 de octubre de 2014 Estrategia de la FAO para mejorar la inocuidad de los alimentos a escala mundial

2.1

DETERMINANTES QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, RETOS Y DESAFÍOS

2.1.1 GLOBALIZACIÓN

La evolución del mercado mundial desde el final de la segunda guerra mundial ha sido extraordinaria. La mejora de los medios de transporte y las comunicaciones ha permitido un sistema de abastecimiento global de animales, plantas y alimentos que se ha reflejado en una pérdida incluso de la estacionalidad de las producciones agrarias. De otra parte, se ha asistido a un incremento espectacular en el número de personas viajeras, a la par que se han generalizado los movimientos migratorios en busca de mejores condiciones de vida para poblaciones originarias de países subdesarrollados. Estos intercambios suponen un aumento del riesgo de difusión de enfermedades de los animales y las plantas y de su impacto en la salud pública. Por ello, desde su creación, la Organización Mundial del Comercio (OMC), consagra la herramienta del análisis de riesgo para el establecimiento de las necesarias reglas para un comercio más seguro. Así se aprobó el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que busca un adecuado equilibrio entre la necesaria libertad comercial, la gestión del incremento de riesgo para la salud que supone la globalización y el derecho de los estados a proteger su nivel de seguridad interior.

Las formas de alimentarse, los productos que se consumen y la manera de cocinarlos se relacionan con los recursos locales, las características del medio físico, las formas de producción y de aprovisionamiento

y con el comercio, pero también tienen que ver con las prácticas culturales que se inscriben en un contexto socioeconómico determinado (Martín, 2005). Por ello, la alimentación se considera como un marcador étnico y ha sido uno de los elementos que han contribuido a generar identidad mediante la constatación de la diferencia. En la actualidad, la alimentación, es un proceso central en la estructuración o desestructuración del orden económico y social (Gracia, 1996).

La globalización supone un sistema económico que se caracteriza, en primera instancia, por la libre circulación de los capitales que afecta a todos los ámbitos de la economía y a buena parte del conjunto de la actividad humana.

Los procesos de producción, distribución y consumo alimentario se integran por encima de las fronteras estatales; de modo que las formas de gestión de las organizaciones empresariales que modulan la dinámica del sector contemplan ahora el acceso, tanto a los recursos como a los mercados, a escala mundial (global).

Aunque se ha cuestionado que este fenómeno haya llegado a la alimentación, no hay duda de que la industria alimentaria es una actividad que se ha globalizado, a semejanza de las demás ramas industriales. Hoy día podemos encontrar una gran variedad de alimentos en los centros de alimentación, no sólo por la gran cantidad de marcas, envases, tamaños, formas, sino en lo que se refiere a su procedencia. La globalización alimentaria, aunque suene paradójico, reúne integración y diversidad en la elección de los alimentos, de forma que la persona consumidora encuentra fácilmente productos procedentes de otros países y un conjunto de "nuevos alimentos", u otros alimentos no tradicionales. Pero también se encuentran los alimentos tradicionales que llegan de otros lugares.

La globalización ha afectado no sólo a la estructura y composición de las comidas, a las formas de aprovisionamiento y tipo de productos consumidos, a las maneras de conservarlos y cocinarlos, sino a los horarios y frecuencias de las comidas, a los presupuestos invertidos, a las normas de mesa o a los trabajos y valores asociados a las prácticas

alimentarias; todo esto constituye un nuevo orden alimentario.

Dentro del proceso de globalización de la alimentación, los flujos migratorios merecen una mención especial. El rápido crecimiento de la inmigración ha introducido cambios en la alimentación y también está favoreciendo la fusión (aunque parcial) de diferentes culturas gastronómicas. La progresiva adaptación de la alimentación de origen al nuevo espacio y, por tanto, la inclusión de procedimientos, ingredientes o platos de la sociedad de recepción, sirve asimismo para reflejar el grado de integración social de la persona en situación de inmigración en el nuevo contexto.

Sin embargo, en materia de inocuidad, la globalización y el tránsito de alimentos representan algunos desafíos importantes que deben ser considerados. Tales desafíos han provocado que frecuentemente se vea a la inocuidad alimentaria como una barrera comercial o se utilice injustificadamente como una barrera técnica al comercio.

Principales desafíos de la globalización de mercados:

- Introducción de riesgos de tipo sanitario para plantas y animales al importarlos junto con los alimentos.
- Reactivar riesgos para la salud humana previamente controlados, debido a la falta de un control sanitario efectivo en los países de origen.
- Propagación de nuevos agentes o contaminantes de alimentos que pueden suponer riesgos para la salud humana.

Un alimento contaminado puede causar brotes de enfermedad en muchos países al mismo tiempo y de forma más rápida.

Igualmente, ya se ha puesto de manifiesto que los inconvenientes de la globalización alimentaria afectan a distintos campos: producción, procesamiento, preparación, envasado, distribución y consumo de los alimentos. Todos estos aspectos se relacionaban con la mala alimentación y los problemas

alimentarios que pueden aparecer con la distinta asimilación de ciertos productos de otras culturas (mayor riesgo de alergias o intolerancias alimentarias) o con los distintos conservantes que se deben utilizar para que soporten en buen estado el largo viaje hasta que llegan a nuestras fronteras, además del tiempo que transcurre hasta que se consumen.

Hay que tener en cuenta que los productos nuevos que tratan de imitar la comida típica de otros países, por ello cobra también nuevo valor el control sobre el etiquetado que permitirá conocer los ingredientes que contienen y el proceso de elaboración que han seguido.

La globalización, con independencia de las ventajas relativas al comercio e interrelación de mercados, mercancías, capitales y personas; tiene, en el caso de la globalización alimentaria, diversos aspectos a considerar, culturales, sociales, económicos y particularmente no pocos negativos relacionados con la inocuidad y seguridad de los alimentos objeto de dicho comercio global.

La imparable apertura comercial y globalización de los mercados seguirán acelerando los procesos de intercambio de productos alimenticios frescos y procesados. Si se siguen cumpliendo todas las previsiones, en un tiempo muy corto desaparecerán los aranceles y otras barreras de orden comercial y en este escenario los aspectos sanitarios y de inocuidad alimentaria serán de importancia crucial e igualmente será cada vez más difícil resolver los problemas de inocuidad de forma individual país por país, y por ende imposible a niveles inferiores. Se impone pues un esfuerzo de colaboración con elaboración de estrategias integrales y preventivas.

La implantación de sistemas de calidad a nivel internacional, así como sistemas de reconocimiento y confianza mutua sustituyen sin lugar a dudas a viejos paradigmas basados en controles en fronteras, pero no son suficientes para garantizar la seguridad de los alimentos en el ámbito de un comercio global. Es necesario implementar otro tipo de medidas de mayor cercanía y posibilistas a niveles de vigilancia, seguimientos y controles en diferentes niveles operacionales a nivel Andalucía o incluso los implementados a nivel local.

Se necesitan herramientas de vigilancia en salud que sirvan de observatorios y tengan capacidad de servir como centinelas para enfermedades producidas por gérmenes o contaminantes nuevos o exóticos o bien reemergentes. Igualmente se necesita reforzar la capacidad analítica de laboratorios públicos y privados para que complementen a las anteriores y permitan diagnósticos amplios y rápidos. Todo ello en el marco de sistemas de información de múltiples áreas de conocimiento e intervención necesariamente interconectados, así como mayor agilidad en los sistemas de alertas, y por último aunque no menos importante planificar controles sanitarios (específicos o integrados en los ya existentes) sobre materias primas, ingredientes y productos alimenticios procedentes del comercio mundial, en la cadena alimentaria una vez se integren en la misma en el niveles de responsabilidad de dichos controles.

2.1.2 INNOVACIÓN

Transgénicos, nanotecnología, clonación, irradiación o el desarrollo de "nuevos alimentos". Estos son algunos de los términos con los que las personas consumidoras se van familiarizando poco a poco.

Los desarrollos en las tecnologías de producción, la expansión de los alimentos ready-to-eat (listo para comer), la mejora en la conservación y envases más modernos son los cambios que están causando un mayor impacto en la industria alimentaria.

También para estos nuevos desarrollos de productos es necesario que vayan ligados a un mejor control a nivel de seguridad alimentaria. Los sistemas de inspección y control clásicos son de contrastada fiabilidad pero tienen limitaciones de representatividad y lentitud en ciertos casos. Hay que disponer por tanto también de nuevas técnicas de inspección y control usando también nuevas tecnologías y desarrollos.

Si bien la principal prioridad en materia de alimentación es garantizar que los alimentos que llegan a la persona consumidora sean lo más seguros posibles, conseguirlo pasa por aplicar todas las medidas más adecuadas, pero además por "ser conscientes de cómo las personas reciben las nuevas tecnologías".

El cambio de hábitos en la alimentación que se ha producido en los últimos años, periodo en el que cada vez se valora más "lo natural" frente a "lo manipulado", con menos aportación tecnológica en la producción, ha ocasionado en gran medida el hecho de que algunas de estas tecnologías se vean con cierto recelo.

Queda patente el enorme reto que para los Sistemas oficiales de seguridad Alimentaria y en particular para sus servicios de inspección, supone la actualización en conocimientos, adecuación de técnicas de intervención y control y capacitación general a todos los niveles y competencias, a efectos de poder seguir garantizando a la ciudadanía los mejores controles basados en los mejores conocimientos científicos. La superación de este reto será determinante a corto plazo.

2.1.3 EVOLUCIÓN DE LOS CANALES DE DISTRIBUCIÓN

La sociedad española está sufriendo cambios muy importantes en los últimos años, la composición de la población desde el punto de vista de edad, sexo, nacionalidad, etc., su ocupación, su escala de valores, la estructura de los hogares, el grado de formación e información... todo ello repercute en qué se consume y cómo se consume.

La estructura actual de esta sociedad hace que cada vez sea más difícil compatibilizar los horarios laborales con el hábito de hacer la compra, por lo que nos encontramos con que aspectos como la proxi-

midad y la comodidad están más valorados incluso que los precios y las ofertas. Asimismo, la calidad se impone cada vez más como uno de los factores determinantes a la hora de comprar alimentos.

La distribución percibe todos estos cambios y realiza esfuerzos para adaptarse a todas estas necesidades. Así, en los últimos años están adquiriendo cada vez más importancia nuevos canales de distribución que satisfacen estas nuevas necesidades descritas.

El gasto en alimentación realizado por los hogares durante 2016 supuso el 67,3% del total, siendo el supermercado y autoservicio el canal de compra

preferido para la adquisición de productos de alimentación por parte de los hogares.

Por otro lado, el gasto en alimentación fuera del hogar representó el 32,7% del gasto total en alimentación, siendo el restaurante con servicio de mesa el establecimiento preferido por las personas consumidoras.

El canal preferido para la compra de productos de alimentación es el supermercado y autoservicios (43,9 % de las compras), asciendo al 53,3% en el caso de los productos envasados. No obstante, para la compra de productos frescos, el canal preferido es el comercio especializado (33,8%)³.

GASTO DE ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA			
99.037 millones €			
Alimentos en el hogar		Alimentos fuera del hogar	
67.043 millones € (67,7%)		31.994 millones € (32,3%)	
Hipermercados	9,7%	Restaurantes con servicio de mesa	15,16%
Supermercados y autoservicios	29,4%		
Tiendas descuento	8,3%	Establecimientos de servicio rápido o barra	10,2%
Tienda tradicional	13,8%		
Otros canales	6,5%	Máquinas automáticas, hoteles, transporte, ocio, etc...	6,5%

³ Informe del Consumo de Alimentación en España, 2016. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente – Abril 2017

En cuanto a los establecimientos de compra para consumo:

El principal canal para la compra de productos alimenticios es el supermercado, que asume el 45,1% del volumen total de alimentación, presentando además una evolución positiva del 1,6% en volumen. En el caso de productos no frescos, esta cuota asciende hasta el 53,3%. Sin embargo, para la compra de productos frescos los hogares españoles prefieren frecuentar el comercio especializado (tienda tradicional), canal que engloba el 33,8% de las compras totales de esta categoría.

La tienda descuento tiene una participación en volumen del 15,9% sobre el total alimentación, variando este porcentaje al 19,7% en el caso del resto alimentación y al 10,3% en el caso de la alimentación fresca. Esta última experimenta un crecimiento del 6,9 % respecto a la cifra del año anterior.

Aproximadamente el 11,1% de la venta de alimentos en España se hace a través de canales alternativos de distribución. (economatos/cooperativas, venta a domicilio, mercadillos, autoconsumo, compras directas a la persona productora, resto (incluye e-commerce). En general, el conocimiento sobre la diversidad y existencia de este tipo de canales hace que las personas consumidoras los tengan

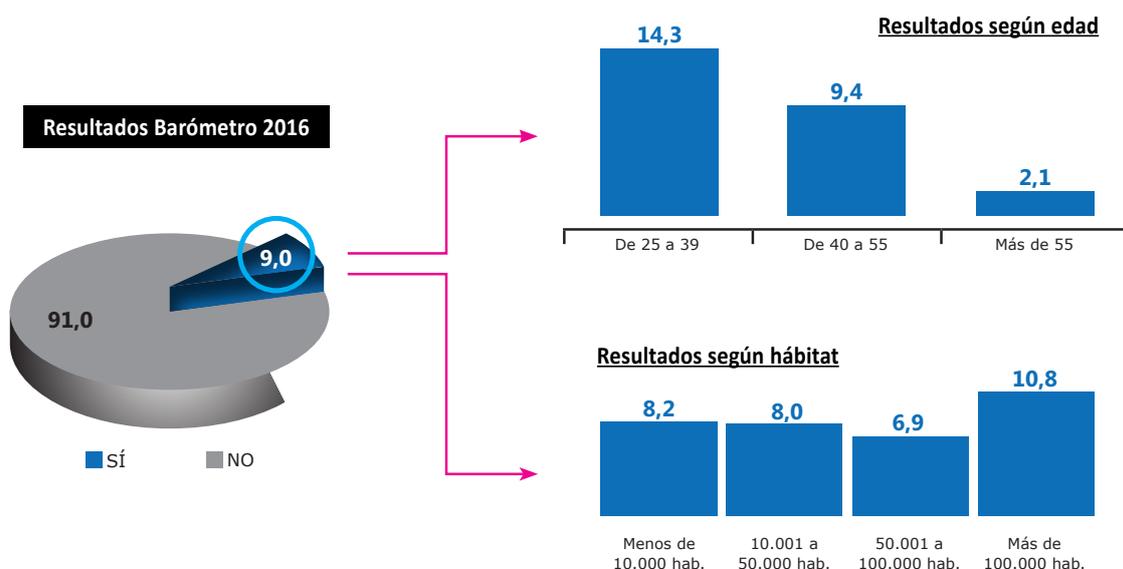
muy en cuenta a la hora de hacer la compra de productos de alimentación.

Por su interés se destaca las ventas por **Internet** ya que la compra por este medio de productos de alimentación ha aumentado un 6,3% desde el año 2004, año en el que un 2,7% de las personas consumidoras manifestaba haber comprado algún producto de alimentación y/o bebida a través de internet. En 2016 este porcentaje se sitúa en un 9%.

Por otro lado, el e-commerce sigue avanzando como canal emergente. De esta forma, las compras de alimentación realizadas a través de internet han tenido significativos aumentos tanto en volumen (+32,2%) como en valor (+27,7%). Este canal representa el 1,1% de las compras totales de alimentación para el hogar, por lo que puede considerarse un canal aún con alto potencial de desarrollo, teniendo en cuenta además su baja participación dentro de los productos frescos (0,4% de cuota en volumen)

La composición de la cesta por internet es diferente, con un peso del 0,4% en alimentación fresca frente a un peso del 1,5% en el caso del resto de alimentación.

El 9% de las personas consumidoras ha realizado alguna compra de alimentación a través de internet⁴.



⁴ Informe del consumo de alimentación en España 2016. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente – abril 2017

En el ámbito de la alimentación, las cifras denotan que el comercio online aún está en una fase incipiente. La venta de alimentos por Internet representa el 2,2% sobre el total del comercio online, un 0,8% del global del sector de la alimentación. Asimismo, **las personas expertas** apuntan que los frescos serán los productos clave que harán despegar definitivamente el e-commerce alimentario⁵.

Existe coincidencia en que se ha producido un aumento generalizado de la compra de productos alimenticios a través de estos canales debido a:

- Falta de tiempo.
- Amplitud de horarios.
- Comodidad.
- Progreso/evolución.

Especial mención merece la **Compra directa a la persona productora o agricultora** ya que la mayoría de las personas consumidoras afirman haber comprado alguna vez, principalmente quesos, embutidos, frutas y verduras, aceite y huevos. Lo asocian con productos más frescos y naturales y a buenos precios.

Complementariamente a todo esto, el interés creciente de la ciudadanía por el acercamiento al mundo rural ha generalizado el aumento del consumo de nuevos productos hasta ahora considerados más esporádicos, como son los productos forestales tales como las setas, la castaña, el piñón, los espárragos silvestres, las tagarninas, entre otros, lo que presenta un panorama novedoso y una gran ventaja para el desarrollo de zonas rurales. Estos productos presentan una gran potencialidad por la demanda que están teniendo, inclusive como productos de la gama "gourmet".

La persona consumidora cada vez demanda más el acercamiento a la persona productora. El auge que ha cobrado, en los últimos años en países de

la Unión Europea como Francia y Alemania la venta directa, sin intermediarios, de productor a persona consumidora, es por esto que en Andalucía se ha regulado el canal de venta directa de productos primarios, mediante la publicación del *Decreto 163/2016, de 18 de octubre, por el que se regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor.*

2.1.4 CAMBIO CLIMÁTICO

Casi todas las noticias que hacen referencia al Cambio Climático y su relación con la alimentación se centran en el estrecho vínculo que relaciona el clima con la producción de alimentos, sobre todo agricultura y ganadería. Se resalta cómo repercute de forma negativa en la producción alimentaria y produce sequías e inundaciones y pérdidas de cosechas, con la consecuente destrucción de la forma tradicional de producción primaria en muchas zonas que, en definitiva, comprometen el acceso a los alimentos a gran parte de la población, en especial, en países en desarrollo. Un tópico en el campo de la producción alimentaria y cambio climático es la competencia entre la producción de biomasa para biocombustibles y la producción alimentaria, que ha generado graves alteraciones de precios e incluso desabastecimientos en algunas zonas del planeta, lo que ha llevado a una regulación en la UE de este sector para favorecer los biocombustibles de segunda generación⁶. Pero son pocos los estudios que han evaluado cómo repercute este cambio climático en la seguridad de los alimentos, entendida como la buena calidad e inocuidad.

⁵ 'Escenario y oportunidades de negocio e-commerce en alimentación'. Ricard Madurell.

Cuarta jornada del Observatorio de Tendencias de Mercabarna. Abril 2016.

⁶ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/bio-fuels>

No obstante, nadie cuestiona ya que el cambio climático puede provocar un incremento del riesgo en la contaminación, tanto química como microbiológica de los alimentos, debido a las variaciones en los patrones de producción agrícola, la intensificación de la agricultura y las alteraciones en las vías de transporte.

A menudo, los alimentos proceden de zonas ajenas a los límites de la Unión Europea, donde el impacto del cambio climático es más relevante. Sin embargo, estos países deben ser capaces de producir alimentos dentro de las normas de seguridad alimentaria europea y éstas deben exigirse por los importadores. Esto pone de relieve la importancia de herramientas como el sistema APPCC (Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico) para identificar en etapas tempranas riesgos dentro de la cadena alimentaria, que pueden ocurrir por el cambio climático.

Resulta imprescindible desarrollar técnicas de evaluación del riesgo para poder identificar áreas de focalización de peligros alimentarios, así como posibles técnicas de mitigación de los mismos.

Un aumento progresivo de las temperaturas podría provocar un incremento en el número de microorganismos patógenos y de micotoxinas en toda la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo. Tanto el procesamiento como el transporte y almacenamiento de los alimentos pueden incrementar los riesgos, pero hay poca información sobre cómo estos se alteran con el cambio climático. Por otra parte, este aumento de temperaturas puede provocar que microorganismos y enfermedades de origen alimentario propias de otras latitudes más cálidas se desarrollen en nuestro entorno.

Otro punto destacable es la futura alteración a la baja de los recursos hídricos en régimen natural⁷ provocado por: las cada vez más frecuentes, largas y severas épocas de sequía, consecuencia del calentamiento global. Esto significa menos agua

disponible en las cuencas. Además de esto, los sistemas de explotación deberán tener en cuenta que el aumento de temperatura del agua produce una disminución del oxígeno disuelto, lo que podría llevar a la revisión de los caudales ecológicos, y, en consecuencia, a la merma adicional del recurso disponible para explotación.

La agricultura deberá adaptarse a esas nuevas condiciones. Es cierto que los cultivos actuales necesitarían más agua, pero como no la habrá, tendrán que darse necesariamente otro tipo de cultivos o/y otro tipo de técnicas agronómicas.

Al existir una mayor necesidad de agua de riego y la disminución del oxígeno disuelto en esta agua por causas físicas como el aumento de temperatura del agua que hará que el riesgo de microorganismos patógenos sea más elevado. Por otro lado, las previsibles inundaciones son uno de los mecanismos para el transporte de agentes patógenos y sustancias químicas en suelo agrícola que puede aumentar.

Los patógenos más beneficiados por el cambio climático y que más preocupan son los de dosis infectivas bajas, como protozoos parásitos o bacterias como *Shigella*, y los de mayor persistencia ambiental, como los virus gastrointestinales. También favorece el crecimiento de patógenos con gran tolerancia térmica y condiciones extremas de pH, mientras otros, como *Salmonella* y *E. coli* enterohemorrágico, aumentan su competitividad. Además, se prevé un probable incremento del uso de plaguicidas y medicamentos veterinarios.

Es fundamental desarrollar métodos de detección rápida de patógenos y productos químicos en los alimentos y en los seres humanos y para comunicar con rapidez a los organismos reguladores para que estos realicen, en poco tiempo, las oportunas recomendaciones y acciones. Algunos agentes patógenos se transfieren de los animales a los seres humanos, por lo que el seguimiento de la salud animal puede permitir detectar las amenazas antes de que la infección humana se produzca.

Queda mucho por hacer para comprender y predecir mejor las consecuencias del cambio climático sobre las enfermedades de los hongos, vegetales y anima-

⁷ Estudio de los impactos del cambio climático en los recursos hídricos y las masas de agua, Centro de Estudios Hidrográficos, CEDEX, 2012

les, incluidas las zoonosis. Comprender, modelizar y cartografiar el riesgo sanitario futuro permite luchar mejor contra las enfermedades animales y las plagas de los cultivos, contribuyendo de esta manera a aumentar la producción, a reforzar la seguridad alimentaria y a preservar la salud pública.

Por otro lado, para mejorar el conocimiento y el control de los posibles riesgos de los alimentos asociados al cambio climático, es necesario fortalecer una serie de áreas claves, como son las referentes a la detección de señales. Vigilancia epidemiológica, el desarrollo de modelos matemáticos y herramientas de predicción de riesgo, y la promoción de estudios multidisciplinares.

Actualmente existe un creciente interés sobre el estudio del cambio climático y las enfermedades de transmisión alimentaria. Las implicaciones del clima sobre la seguridad alimentaria ha sido un aspecto poco estudiado hasta la fecha. A pesar del creciente número de estudios y propuestas que se vienen realizando a escala europea, existen muy pocas iniciativas locales que midan el impacto y planteen medidas de prevención que permitan mejorar la adaptación ante estos futuros eventos de cambio climático.

2.1.5 SOSTENIBILIDAD

La promoción de la intensificación sostenible es un aspecto esencial y la consideración de la inocuidad de los alimentos resultantes también es fundamental. Esto ha quedado reflejado en una serie de problemas de inocuidad de los alimentos asociados especialmente a los sistemas de producción de carne y pescado. Además, los posibles beneficios de las nuevas tecnologías aplicadas a la cadena alimentaria solo se producirán si existe confianza pública en la inocuidad de estas tecnologías.

Según lo definido por el Grupo de alto nivel de personas expertas en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) de FAO, "*sistema alimentario sosteni-*

nible (SAS), es un sistema alimentario que proporciona seguridad alimentaria y nutrición para todos de manera que no se pongan en peligro las bases económica, social y ambiental que generarán seguridad alimentaria y nutrición para las generaciones futuras".

A nivel mundial, la demanda alimentaria se incrementará en un 50% para el año 2030, el consumo de agua se incrementará en un 30% y el uso del suelo en un 50%. Los precios de los alimentos han subido en los últimos 5 años, y la tendencia es que sigan subiendo. Los sistemas alimentarios actuales deben mejorar en cuanto a su sostenibilidad sobre todo en el uso de recursos no renovables. Actualmente son responsables del uso del 70% del agua, el 30% de las emisiones de efecto invernadero (en Andalucía algo más del 10%) y de la sobreexplotación de la pesca.

Para ayudar a minimizar los efectos del cambio climático, el consumo de productos alimentarios forestales es una alternativa que va cobrando cada vez más auge, por la baja necesidad de aportes de insumos que requiere, si bien estos productos tampoco están exentos de los efectos del cambio climático.

Los crecientes niveles de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera, causantes del calentamiento global, cuyo impacto sobre el clima de algunas regiones puede hacer peligrar sus producciones agrícolas, tienen otro efecto amenazador para la seguridad alimentaria mundial: están haciendo perder valiosos nutrientes a cultivos básicos⁸ de los que dependen millones de personas, como el arroz, el maíz, el trigo, la soja o el sorgo.

La razón es que el elevado contenido en CO₂ hace crecer las plantas de forma más rápida, pero creando más almidón y azúcares, es decir, hidratos de carbono, en detrimento de proteínas y minerales.

⁸ "El aumento de CO₂ amenaza la nutrición humana". **Nature** Volumen 510, Edición 7503, 139-142, 05 de junio 2014.

El trigo expuesto a más dióxido de carbono acumula menos hierro (9%) y zinc (5%). De esta manera, los vegetales aportan menores cantidades de nutrientes esenciales como el zinc o el hierro.

Los conceptos de sostenibilidad, cambio climático, biodiversidad, agua, seguridad alimentaria y nutricional, derechos a la alimentación y dietas están estrechamente conectados.

Por consiguiente, la sostenibilidad también está directamente relacionada con la salud⁹.

En general se puede afirmar que es necesaria más investigación social para entender por qué es tan difícil implementar los conceptos de sostenibilidad en la cadena alimentaria e impulsar acciones encaminadas a dar un carácter reglado al concepto de "alimento sostenible".

Ya hay algunas iniciativas (p.ej. El Convenio de Colaboración de Productos Lácteos Sostenibles suscrito por el MAPAMA, 10 empresas lácteas nacionales y el sector de la Distribución) orientadas a lograr un funcionamiento eficiente y sostenible de las cadenas de valor de los alimentos, mejorando la percepción de la persona consumidora de los productos y garantizando la sostenibilidad a largo plazo de los sectores.

El consumo y producción sostenible de los alimentos y la agricultura es un concepto holístico, impulsado por la persona consumidora que se refiere a la implementación integrada de patrones sostenibles de consumo y producción de alimentos, respetando las capacidades de carga de los ecosistemas naturales. Exige considerar todos los aspectos y fases en la vida de un producto, desde la producción, pasando por el transporte (distribución) hasta el consumo, e incluye temas como estilos de vida sostenibles, dietas sostenibles, gestión de las pérdidas y desperdicios de alimentos y reciclaje, normas de sostenibilidad voluntarias, además de métodos y conductas ecológicamente

adecuadas que reduzcan al mínimo los efectos adversos sobre el medioambiente y no pongan en peligro las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Las elecciones de las personas consumidoras cumplen una función destacada para orientar la producción, dado que las personas consumidoras seleccionan ciertos tipos de productos de acuerdo con su lugar de origen, procesos de producción o productor. Las personas consumidoras también ejercen una fuerte influencia a través de la manera en que compran, transportan, conservan, cocinan y consumen sus alimentos. El consumo de alimentos se ve afectado por una amplia gama de factores, que incluyen la disponibilidad, accesibilidad y elección de los alimentos, los que a su vez pueden verse influenciados por la geografía, demografía, ingresos disponibles, situación socio-económica, urbanización, globalización, religión, cultura y actitudes de las personas consumidoras.

Existen dos problemas fundamentales para la consideración de la repercusión de la alimentación en la sostenibilidad: la inexistencia de la cultura alimentaria en muchos países de Europa y el precio de los alimentos.

Este hecho que se trata de un fenómeno general tiene cierta relevancia en los establecimientos de restauración y servicios de comidas.

Existe una necesidad de definir la sostenibilidad, no solo para el marketing sino también para la adquisición de materias primas. La sostenibilidad debe estar basada en la ciencia, no es una idea romántica. Las empresas deben competir sobre hechos no promesas. Las políticas hasta ahora han promocionado la producción de alimentos, pero también hay que tener en cuenta la salud, el medio ambiente, los costes.

La Sostenibilidad Alimentaria debe ser económica, promocionar la salud, asegurar la seguridad alimentaria, proporcionar alimentos nutricionales, accesibles económicamente, etc. La información sobre la sostenibilidad se tiene que dar en dos planos: de negocio a negocio y de negocio a persona consumidora.

⁹ Principales conclusiones del Informe del "Encuentro en Bruselas sobre Alimento y Sostenibilidad" convocado por la D.G. de Agricultura de la Comisión Europea el 19-20 de noviembre de 2012.

2.1.6 SEGURIDAD ALIMENTARIA E IGUALDAD DE GÉNERO

En el ámbito de los países desarrollados no se hay descritas asociaciones claras entre desigualdades en materia de género y efectos adversos para la seguridad alimentaria, aun así es bien importante que todas las políticas en materia de seguridad alimentaria estén impregnadas, desde el momento de su concepción, del principio de igualdad entre mujeres y hombres de tal manera que este nuevo sistema de Seguridad Alimentaria para Andalucía sea un referente además de en la propia materia, en términos de igualdad de género.

En este sentido, tanto en la propia redacción de este documento como en el desarrollo de las acciones comprometidas, deberán respetarse los siguientes principios:

- Uso de lenguaje inclusivo en su totalidad.
- Uso de imágenes en publicaciones o en campañas de divulgación sin rasgos sexistas.
- Incluir indicadores de logro de igualdad en los mecanismos de seguimiento cuando corresponda.
- Incluir la variable sexo en todos los registros públicos que se creen en ejecución de la Estrategia.
- Incluir la composición paritaria (60-40) en las comisiones/grupos técnicos/comités creados en ejecución de esta Estrategia.

2.2

ANÁLISIS SOCIODEMOGRÁFICO

2.2.1 SITUACIÓN DEMOGRÁFICA

Andalucía, con una población de más de 8 millones de habitantes (8.388.107 en 2016, el 50,65% son mujeres y el 49,34% son hombres) y una superficie superior a ochenta y siete mil kilómetros cuadrados, constituye un espacio significativo dentro del contexto nacional y europeo. Así, a nivel nacional es la Comunidad Autónoma más poblada y la segunda región en superficie, ocupando el 17.3% del territorio nacional. A nivel europeo ocupa casi el 3% del territorio de la Unión Europea y en ella reside el 2% de su población (es la cuarta región más extensa y la tercera más poblada de la UE) de forma que, dimensionalmente, Andalucía es comparable a algunos Estados miembros de la Unión. (Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población 2011; Andalucía en la Unión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas).

El ámbito rural ocupa en Andalucía el 80 % del territorio, aunque solo da cabida al 25 % de la población. En relación al conjunto español la Comunidad presenta una densidad de población mayor, aunque es precisamente en el ámbito rural en el que se dejan notar las diferencias, con unos valores de 29,8 y 19,2 habitantes por km², respectivamente, para Andalucía y España.

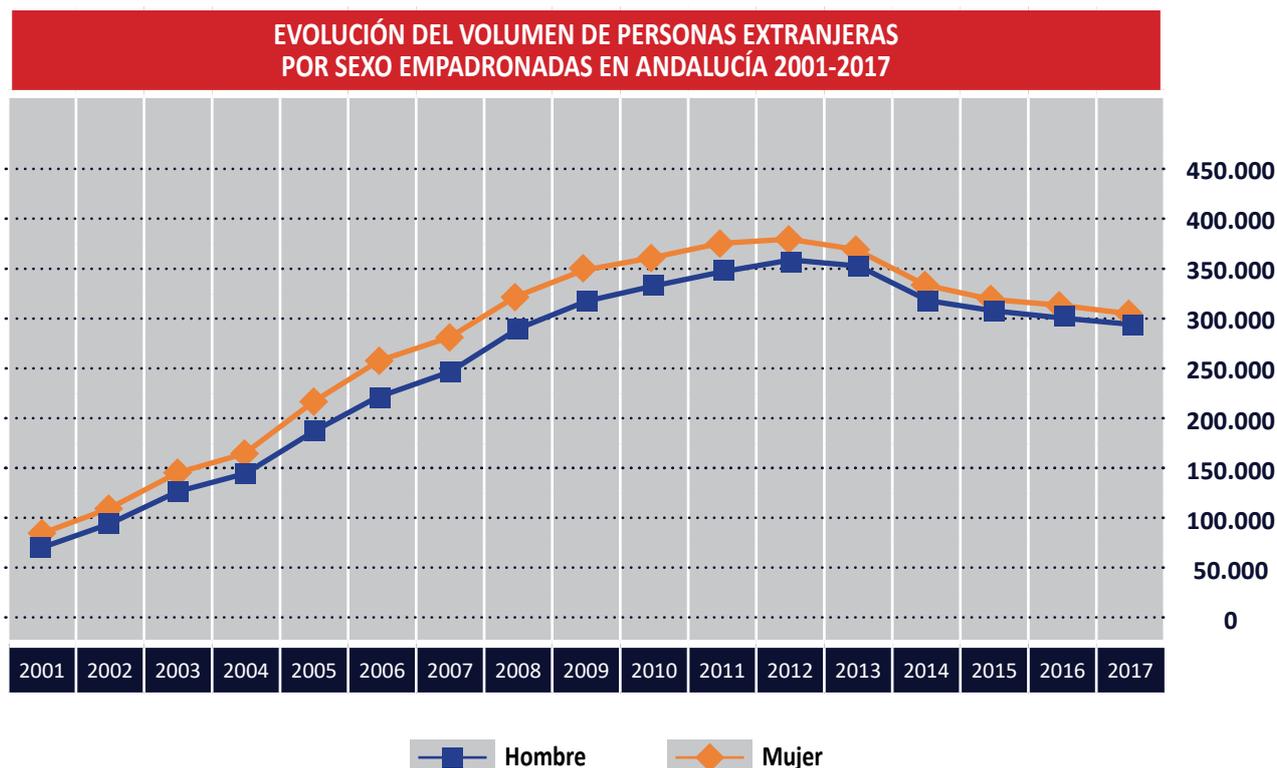
La conformación natural de Andalucía y la red de asentamientos urbanos que se distribuye por ella han marcado, de forma clara, el diferente grado de desarrollo entre unos territorios y otros. El mayor dinamismo, tanto económico como demográfico se localiza en las áreas litorales y en las grandes ciudades de Andalucía. En estos espacios se concentra

la actividad industrial, la agricultura intensiva y los servicios avanzados, vinculados principalmente al sector turístico.

La distribución de la población supone un factor de desequilibrio y contraste entre las distintas zonas de la geografía andaluza. La población se concentra, sobre todo, en las capitales provinciales y en las zonas costeras, destacando la mayor ocupación de las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz respecto al resto. Entre las tres provincias se alcanza el 57% de la población censada. Asimismo, entre las seis ciudades más pobladas de España, se encuentran dos ciudades andaluzas: Sevilla y Málaga. El nivel de urbanización es bastante alto, al concentrarse más de la mitad de la población (51%) entre los veintinueve municipios de más de cincuenta mil habitantes.

En cuanto a la estructura de la población, se observa una transformación demográfica en los últimos años que tiende a un envejecimiento paulatino de la población, motivado básicamente por aspectos como la disminución de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y los flujos migratorios.

En relación con estos últimos, la evolución de la tendencia de las personas extranjeras empadronadas en Andalucía, es similar al ámbito nacional, a partir de 2012 se produce una **desaceleración del ritmo de descenso** de la población empadronada, que alcanza su mayor disminución en 2014, con una decrecimiento del 9'35% respecto del año que le antecede, para posteriormente, al igual que sucede en el conjunto nacional, producirse de nuevo variaciones negativas, pero más suaves (el descenso en 2015 y 2016 no llega al 4%).



En cuanto al origen de países Comunitarios (UE28), de las personas inmigrantes en Andalucía en 2017:

Rumanía 30,59% (de los cuales un 47,43% hombres y un 52,57% mujeres); **Reino Unido** 27,97% (de los cuales un 49,99% hombres y un 50,01% mujeres); **Italia** 6,74% (de los cuales un 56,93% hombres y un 43,07% mujeres); **Alemania** 5,75% (de los cuales un 48,74% hombres y un 51,26% mujeres); **Francia** 4,35% (de los cuales un 49,84% hombres y un 50,16% mujeres); **Países Bajos** 3,27% (de los cuales un 52,39% hombres y un 47,61% mujeres).

La población inmigrante de origen No Comunitario (No UE28) que representa la mayor proporción, es la marroquí, que supone un 37,19% respecto al total de origen no Comunitario (57,73% hombres y 42,27% mujeres).

El caso de China se comporta de igual manera que en el ámbito nacional, siendo el único país de origen que ha experimentado un ligero crecimiento en los últimos años, y que posee una proporción del 6,01% (51,59% hombres y un 48,41% mujeres) de la población inmigrante empadronada respecto al resto de países.

Ucrania, Rusia y Argentina, están en el 4,55% (39,24% hombres y 60,76% mujeres), 3,73% (25,56% hombres y 74,44% mujeres) y 3,17% (48,57% hombres y un 51,43% mujeres) respectivamente.

La población extranjera en Andalucía supone un 7,22 % de su población (, frente al 11% de la media nacional, distribuyéndose de manera muy desigual:

Las más relevantes en cuanto a peso absoluto y relativo en cuanto a residentes extranjeros y extranjeras son en primer lugar Málaga con un 38% (49,2% hombres y 50,8% mujeres), y en segundo lugar Almería con un 22% (55,84% hombres y 44,16% mujeres) respecto al total de Andalucía siendo el tercer lugar para Sevilla con un 10,36% (47,48% hombres y 52,52% mujeres). El resto de provincias se igualan en torno a porcentajes entre el 4% (Córdoba y Jaén) y el 11% (Granada).

2.2.2 NUEVOS HÁBITOS ALIMENTARIOS

Los hábitos alimentarios pueden considerarse como el conjunto de conductas y actitudes que adoptan las personas en el momento de alimentarse.

Tradicionalmente los hábitos alimentarios de una población estaban condicionados por distintos factores como por ejemplo el lugar geográfico, el clima, la vegetación, la disponibilidad de la región, sus costumbres, capacidad de adquisición de productos, la selección de los productos, la preparación de los alimentos, la forma de consumirlos (horario, compañía...).

Los avances socioeconómicos y los cambios técnicos ocurridos en todos los puntos de la cadena de elaboración de alimentos han puesto al alcance de cualquier aparato, productos y modos de consumo impensables hace años.

Los cambios en los hábitos alimentarios se producen como consecuencia de la transformación de la vida familiar y de la sociedad en general, debido a distintos factores como por ejemplo la comida principal fuera de casa, la preferencia por las comidas rápidas como platos preparados, precocinados o semielaborados con un alto contenido en grasas saturadas y alto valor energético.... De esta forma se ha producido un abandono progresivo de las dietas tradicionales más equilibradas, como las que constituyen la dieta mediterránea, basada en pescados, aceite, frutas, legumbres, hortalizas, etc.

Actualmente, las diferencias de disponibilidad de alimentos o de nutrientes entre los extremos de la escala social prácticamente no existen y, si existen, son debidas al consumo de productos de "lujo" que no son representativos desde el punto de vista nutricional.

El rápido crecimiento de la inmigración ha introducido cambios en la alimentación favoreciendo la unión de nuestra cultura gastronómica con las de los países de origen de las personas en situación

de inmigración. Este fenómeno no es totalmente nuevo, ya que las migraciones han sido, en etapas históricas concretas, las responsables de la llegada de nuevos alimentos a los países de acogida. La comida china e italiana es un buen ejemplo y se han extendido por el mundo siguiendo el rastro de los emigrantes de esos países¹⁰.

Las características económicas de un país influyen, en buena parte, en el tipo de comercialización existente y las técnicas de marcado que se utilizan. En la comercialización de los productos, teniendo en cuenta la situación económica actual y las preferencias de las personas consumidoras por la comida sana y tradicional, están surgiendo las comidas preparadas en viviendas particulares que poco a poco se han convertido en una nueva forma de puesta en el mercado de una gran variedad de productos alimenticios.

Por otra parte, la tradicional transmisión de la información por vía familiar es sustituida por la información facilitada por los medios de comunicación, más convincente y agresiva, por lo que el patrón alimentario se está desviando progresivamente de la dieta mediterránea.

La preferencia de la persona consumidora por alimentos calificados como "sanos" o "naturales" ha originado un abuso por parte de los fabricantes que, sin evidencias científicas contrastadas, atribuyen a los productos alimenticios otras propiedades además de las puramente nutricionales. Así han aparecido los nuevos alimentos, con gran aceptación entre la población, que además de nutrir a quién los consume, aseguran que aportan sustancias que ejercen un efecto beneficioso en su salud.

Aparecen los alimentos "funcionales" que proporcionan determinados efectos fisiológicos beneficiosos no nutricionales que pueden favorecer la salud de las personas consumidoras.

Sin embargo, muchas personas consumidoras buscando ese mal llamado "culto al cuerpo" abusan del consumo de este tipo de productos, convencidos de que si están en el mercado es porque son seguros, desconociendo los efectos indeseables que pueden producir en su salud, en muchos casos o, en otros, por ausencia de esos supuestos efectos beneficiosos.

Por último, han aparecido en el mercado los complementos alimenticios considerados alimentos cuya función es complementar la dieta habitual, aportando nutrientes como vitaminas, minerales, aminoácidos, ácidos grasos... y cuya forma de presentación similar a la farmacéutica (comprimidos, cápsulas, polvos, gotas...) hacen que la línea de separación con los medicamentos sea cada más difusa, encontrándose algunos casos que dependiendo de la cantidad de principio activo en el producto final, caigan a un lado u otro de esa línea.

2.2.3 PERCEPCIÓN SOCIAL DE RIESGOS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN

La ciudadanía debe ser uno de los pilares básicos que oriente las actuaciones de las administraciones públicas, por ello es fundamental a la hora de realizar esta estrategia, conocer qué piensa y qué percibe la ciudadanía en los temas relacionados con la seguridad de los alimentos. Hay que tener en cuenta que, en muchas ocasiones, los riesgos reales no coinciden exactamente con lo que la sociedad percibe como peligroso.

A pesar de que en las últimas décadas, se han sucedido distintas alertas y crisis alimentarias que han puesto en el punto de mira a los alimentos, desde la colza hasta la gripe aviaria o el reciente fraude de la carne de caballo, de las distintas encuestas realizadas se desprende que, en su mayoría, la ciudadanía confía en las actuaciones que llevan a cabo las autoridades públicas. Es de destacar asimismo

¹⁰ Contreras y Gracia, 2005, Langreo, 2005

que las situaciones de desconfianza que generan estas crisis son de carácter puntual y agudo, olvidándose fácilmente cuando la situación vuelve a la normalidad.

Según la última encuesta del Euro barómetro¹¹ (publicada en noviembre de 2011), son más los ciudadanos y ciudadanas en Europa que señalan que es más probable que les afecte personalmente la crisis económica (20%) o la contaminación (18%) que el hecho de que la comida pueda perjudicar a su salud (11%).

Si se pregunta por las posibles preocupaciones respecto a los alimentos, hasta un 37% de las personas encuestadas se muestran preocupadas por la seguridad de los alimentos o por cuestiones nutricionales (23%) aunque la mayoría no mencionaron de forma espontánea ninguna de las preocupaciones concretas por los riesgos relacionados con los alimentos.

Con respecto a las posibles diferencias en la percepción según el género, el análisis de los resultados muestran que las mujeres tienden a preocuparse más que los hombres con respecto a dos de los riesgos: aumentar de peso (el 53% de las mujeres frente al 42% de los hombres) y el bienestar de las granjas animales (68% o mujeres frente a 60% de los hombres).

Sin embargo, cuando se les presenta una lista de posibles problemas al respecto, los riesgos que más preocupan a las personas encuestadas son:

- Presencia de contaminantes como el mercurio en el pescado o las dioxinas en el cerdo – 29%.
- Contaminación de los alimentos por bacterias – 23%.
- Coger peso/engordar – 15%.
- No tener una dieta sana y equilibrada – 15%.

También es importante señalar que, según se desprende de dicha encuesta, existe consenso general sobre el esfuerzo de las autoridades públicas para garantizar que los alimentos en Europa son seguros, actúan con diligencia, tienen en cuenta los más recientes conocimientos científicos y realizan un buen trabajo de información a la ciudadanía, aunque en relación con la independencia de las autoridades respecto a otros intereses la opinión está más dividida.

Por otro lado, más del 81% de las personas encuestadas señalaron que las autoridades públicas deberían hacer más para garantizar que los alimentos sean saludables y para informar a la ciudadanía sobre dietas y estilos de vida saludables.

- Residuos de pesticidas en frutas, verduras o cereales – 31%.
- Residuos de antibióticos u hormonas en la carne – 30%.
- Clonación de animales para productos alimenticios – 30%.

11 http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/reporten.pdf. Los datos de este barómetro no están desagregados por sexo.

2.3

MARCO ECONÓMICO

2.3.1 ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR ALIMENTARIO EN ANDALUCÍA

Andalucía aportó el 13,12% del PIB nacional (2016), pero el 25,5% (2015) del agrario. La industria agroalimentaria andaluza genera un 8% del VAB de la agroindustria a nivel nacional y un 22,9% del VAB de toda la industria andaluza.

La **Estadística Estructural de Empresas** pone de manifiesto que el sector agroalimentario de Andalucía contribuye con el 14,0% de la cifra de negocios y el 13,2% del empleo del subsector en España, únicamente por detrás de Cataluña (23,9% y 22,0%, respectivamente).

En cuanto a la composición sectorial de la industria agroalimentaria, la rama de aceites y grasas concentra el 40,3% de las ventas del sector agroindustrial, y la mitad de la facturación de esta rama en el conjunto de España. Asimismo, destaca la contribución de la industria cárnica (12,0%) y de la rama de preparación y conservación de frutas y hortalizas (10,8%). Por su parte, y desde la perspectiva del empleo, la rama de panadería y pastas alimenticias aglutina el 28,3% del empleo de la industria agroalimentaria andaluza¹².

Este genera 51.831 puestos de trabajo totales (2015), que representa un 23,28%, del total de la industria regional (excluyendo tabaco). Por subsectores, la industria del pan y la pastelería es la

12 "Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía" 2016. Fundación Unicaja. Diciembre 2017.

que genera mayor número de puestos con un 28,3 % de los mismos, seguido de la industria cárnica (17,45%) y de aceites y grasas (16,02%)¹³.

La industria agroalimentaria constituye la actividad más relevante del sector industrial andaluz desde la perspectiva del empleo (24,5% del empleo industrial) y la segunda rama en términos de facturación (23,3% del total industrial)¹⁴.

Esas cifras hacen que Andalucía, ocupe el segundo lugar dentro de España, tanto en cifra de negocios, como en ocupación de personas, después de Cataluña y a mucha distancia de la tercera que es la Comunidad de Castilla- León.

2.3.2 CARACTERÍSTICAS DEL TEJIDO PRODUCTIVO EN ANDALUCÍA

Es importante señalar el tejido empresarial agroalimentario se encuentra algo menos atomizado que el conjunto de empresas andaluzas. Así, las microempresas (sin personas asalariadas o con menos de 10 personas empleadas) representan el 80,4% de las empresas agroalimentarias de Andalucía, frente al 96,3% que suponen en el total de empresas no agrarias de la región¹⁵.

La atomización del sector y la reducida dimensión productiva de las empresas suponen una barrera para asegurar el crecimiento sostenido del sector y limita, en parte, la capacidad de desarrollo de nuevos productos (innovación)¹⁶.

13 IECA, Contabilidad Regional Anual de Andalucía. Base 2010. Serie 1995-2016.

14 "Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía" 2016. Fundación Unicaja . Diciembre 2017.

15 "Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía" 2016. Fundación Unicaja. Diciembre 2017.

16 INE. DIRCE. Directorio Central de Empresas.

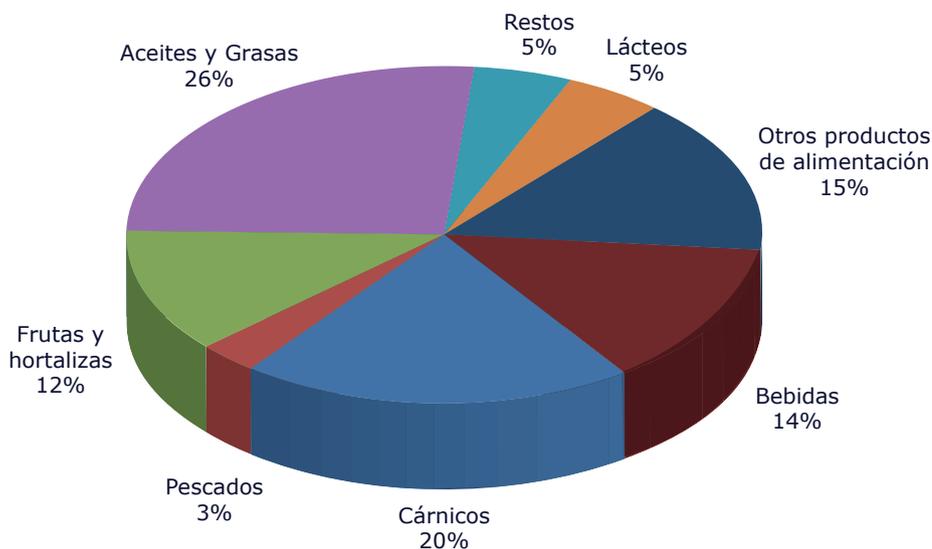
Según el **Directorio Central de Empresas (DIRCE)**, a 1 de enero de 2016, la industria agroalimentaria de Andalucía estaba formada por 5.136 empresas, un 0,5% menos que en el año anterior. Estas empresas representan el 19,2% del total del sector industrial y el 18,3% de las empresas del sector en España.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS EN ANDALUCÍA



Por sectores¹⁷, es el de aceites y grasas el que cuenta con más industrias, seguido de las industrias cárnicas, otros productos alimenticios, industrias de bebidas e industrias de frutas y hortalizas¹⁸.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS AGROALIMENTARIAS EN ANDALUCÍA



17 En el reparto por sectores se han eliminado las 2.300 industrias del sector de panadería y pastas que representan un 44% del total de las agroindustrias andaluzas, pero que funcionan mayoritariamente más como minoristas que como industrias.

18 INE. DIRCE. Directorio Central de Empresas.

Respecto a la intensidad de innovación del total de las empresas, son inferiores a la media nacional (0,43 frente al 0,61). El gasto total en actividades innovadoras realizado por la agroindustria andaluza representa el 5% del realizado en el total de la industria andaluza. A nivel estatal, este porcentaje se sitúa en el 4%. En general las empresas del sector agroalimentario andaluz destinan un 35,8% del gasto total en innovación al gasto interno en I+D, por debajo del gasto medio del total de empresas de Andalucía que es del 58,1%.

Las principales actividades innovadoras de la agroindustria andaluza por gasto realizado son:

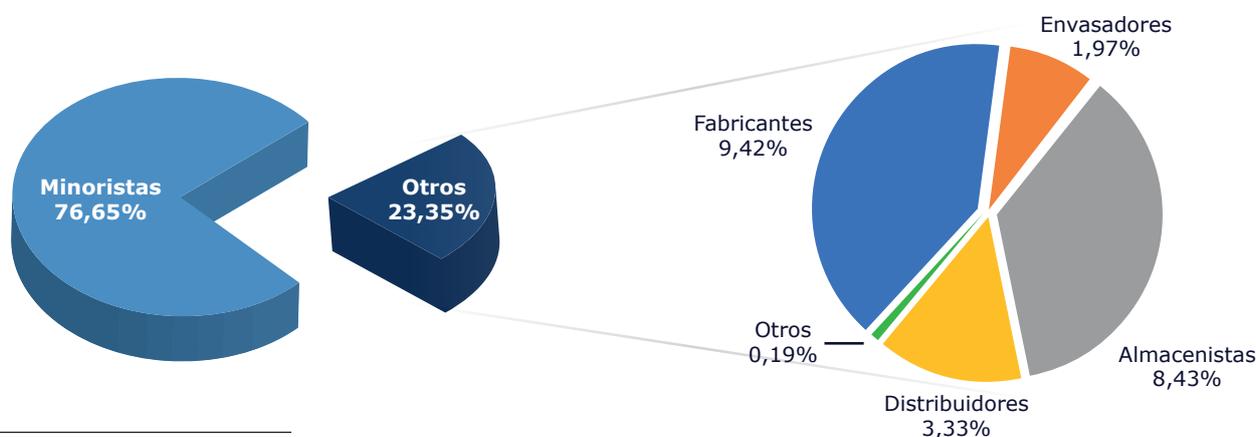
- Adquisición de maquinaria, equipos y hardware o software avanzados.
- I+D interna.
- Adquisición de I+D (I+D externa).
- Introducción de innovaciones en el mercado.
- Diseño, otros preparativos para producción y/o distribución.
- Formación para actividades de innovación.
- Adquisición de otros conocimientos externos para innovación.

Entidades como la agencia IDEA, la Corporación Tecnológica de Andalucía, a nivel estatal el Centro para el Desarrollo industrial son los encargados de asesorar a las industrias. También existen los agentes de innovación asociados al sector, como el IFAPA, Red andaluza de Parques Agroalimentarios y Tecnoalimentarios.

2.3.3 REPERCUSIONES DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL SECTOR ALIMENTARIO DE ANDALUCÍA

El descenso de industrias alimentarias en los últimos años es del 9%, pasando de 5.561 en el año 2010 a 5.136 en el año 2016. Aun así el número de empresas del sector alimentario sigue siendo bastante representativo en términos generales en Andalucía, así la Consejería de Salud tiene registrados (a 31 /12/2016) más de 113.000 establecimientos alimentarios¹⁹ de los que más del 76% son minoristas, el 9,42% son fabricantes, el 8,43% son almacenistas el 3,33% son distribuidores y transportistas y el 1,97% son envasadores.

DISTRIBUCIÓN EN % DEL Nº DE ESTABLECIMIENTOS ALIMENTARIOS EN FASES POSTERIORES A PRODUCCIÓN PRIMARIA



¹⁹ Fuente RGSEAA e Informe Anual del Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria año 2016.

La gran apuesta del sector son las exportaciones, que han aumentado espectacularmente en los últimos años. Así, el saldo de la balanza comercial agroalimentaria (sector agrario e industria alimentaria) ha alcanzado en 2016 los 6.283,3 millones de euros, lo que supone un aumento del 21,2% respecto a 2015. En concreto, el valor de las exportaciones agroalimentarias ha crecido un 12,9% (6,0% en España), hasta los 9.885,7 millones de euros, siendo la primera **Comunidad Autónoma** por valor de exportaciones alimentarias²⁰, con un 23,7% del total de ventas de España.

Destacan las exportaciones de frutas y legumbres y de grasas y aceites (57,0% y el 27,0%, respectivamente, del valor exportado de productos agroalimentarios), que han crecido un 10,4% y 23,4% respecto a 2015. Concretamente, el producto más exportado por Andalucía es el aceite de oliva virgen (18,1% del total), cuyas ventas han crecido un 25,1% en 2016. Respecto a los principales mercados con lo que Andalucía mantiene relaciones comerciales, la UE es el destino del 76,0% de las exportaciones agroalimentarias andaluzas, aumentando el valor exportado en el último año un 10,9%. Alemania es el destino principal (15,9%), seguida de Francia (12,4%), Italia (12,3%) y Reino Unido (10,1%)²¹.

Por provincias, las exportaciones de productos agroalimentarios se incrementaron en 2016 en todas ellas, destacando los crecimientos en Jaén (64,0%), Huelva (20,4%) y Málaga (20,1%). Almería y Sevilla son las provincias que concentran la mayor parte de las exportaciones del conjunto regional (26,0% y 25,5%, respectivamente).

Otro de los aspectos a considerar en el futuro es la calidad e importancia de este sector con las denominaciones de origen. En Andalucía contamos con 30 Denominaciones de Origen, de las cuales 9 son vinícolas y 21 alimentarias. Igualmente, contamos con

31 Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), 16 de vino y 15 de productos alimentarios como hortalizas, conservas pesqueras o dulces y 3 Especialidades Tradicionales Garantizadas, así como numerosos productos de Producción Ecológica y Producción Integrada o adscritos a la marca 'Calidad Certificada'.

2.4

MARCO PLANIFICADOR DE ANDALUCÍA

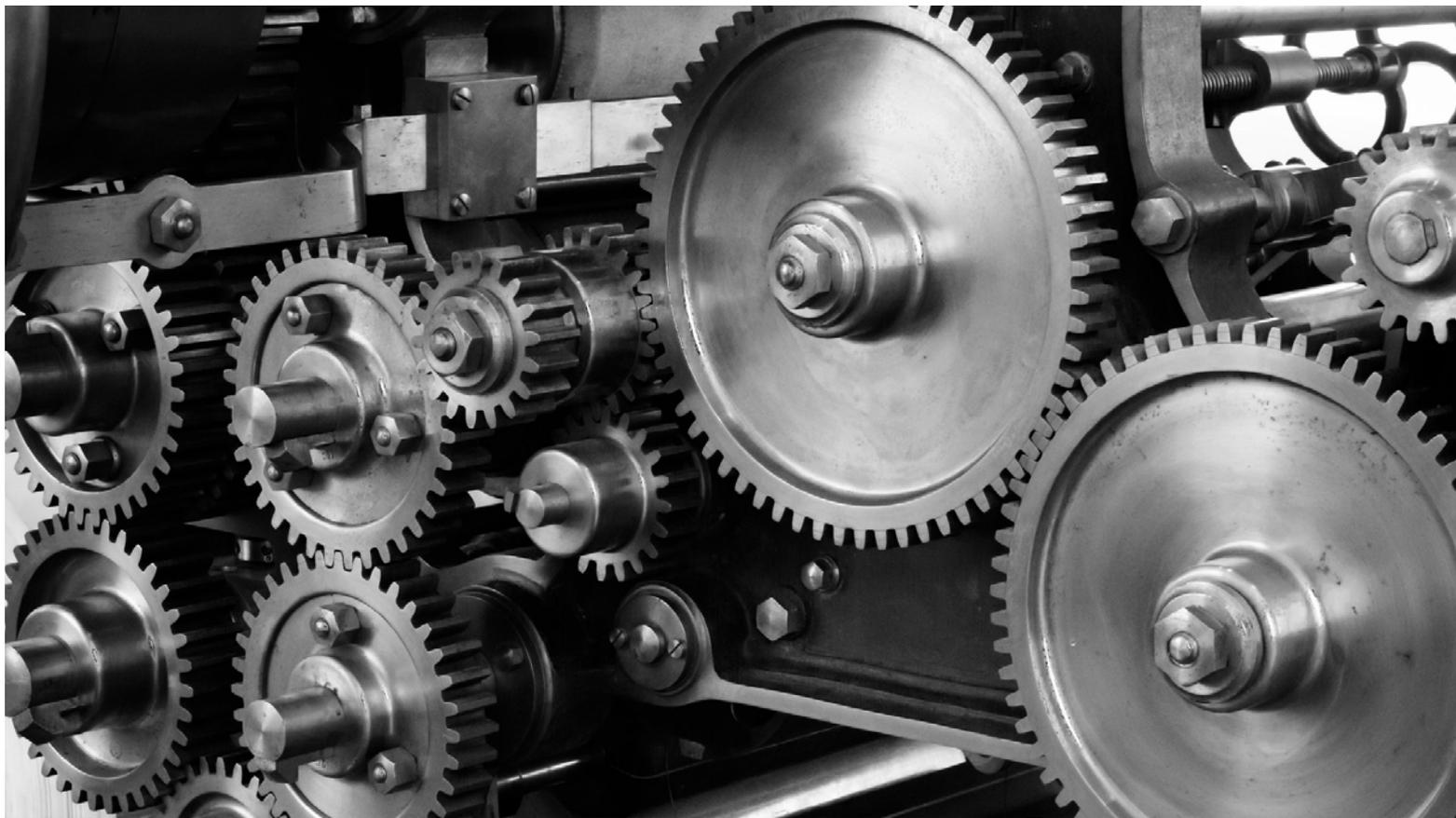
Esta Estrategia no puede entenderse disociada del resto de actividades ya aprobadas y en fase de aprobación incluidas en la planificación estratégica de la Junta de Andalucía, debiendo aprovechar las oportunidades de implantar sinergias con otros documentos de planificación estratégica regionales. Asimismo, la implementación de las líneas de actuación de esta estrategia puede interactuar con otras de otros Planes.

En concreto esta Estrategia tiene una clara interrelación, por cuanto debe influir en el tejido empresarial agroalimentario, con la "Agenda por el Empleo. Plan económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad" en concreto con los ejes relativos a "Investigación, innovación y especialización inteligente", "renacimiento industrial de Andalucía" "Protección del medio ambiente y el territorio" y "Un modelo de movilidad más sostenible". Asimismo, esta estrategia tiene conexiones con planificación sectorial (PAS IV, Estrategia Industrial de Andalucía 2014-2020, Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, III Plan Andaluz de producción Ecológica horizonte 2020 y otros aún en elaboración como el Plan Estratégico de Agroindustria, la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible o la Estrategia para la generación de empleo medioambiental.

20 "Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía" 2016. Fundación Unicaja. Diciembre 2017.

21 "Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía" 2016. Fundación Unicaja. Diciembre 2017.

Resulta imprescindible pues, en aras de la mayor eficiencia de las distintas acciones que se adopten en el marco de las líneas de actuación de esta estrategia, no perder de vista otras actuaciones u objetivos estratégicos marcados por la Junta de Andalucía teniendo siempre como la máxima inspiradora garantizar un elevado nivel de protección de la salud de la población.



3 // LOS PODERES PÚBLICOS

Todos los que intervienen en la cadena alimentaria, incluidos los poderes públicos, tienen la obligación de evitar que los alimentos sean un peligro o produzcan daños en la salud de las personas consumidoras. A las personas explotadoras de las empresas alimentarias les compete la implantación de un sistema eficaz de seguridad alimentaria y, a los poderes públicos, verificar los cumplimientos correctos de estos últimos de la normativa alimentaria.

El marco jurídico de la seguridad alimentaria tiene entre sus objetivos prioritarios la garantía del derecho básico de las personas consumidoras a la protección contra los peligros que puedan afectar su salud y su seguridad.

La necesidad de alcanzar un nivel elevado de seguridad alimentaria precisa la incorporación de los principios básicos sobre inocuidad y aptitud de los alimentos para el consumo que se establecen en el nuevo marco jurídico. Estos principios se deben implantar desde la producción alimentaria hasta el consumo, pues demanda un enfoque integral y completo - de la granja a la mesa- en el que quién produce, quién procesa, quién distribuye y quién vende y la propia persona consumidora tienen su propia parcela de responsabilidad.

3.1

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En España, la promulgación de la Constitución Española (CE) el 6 de diciembre de 1978 marca un hito, como en otros aspectos, en lo referente a la protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras, estableciendo además los títulos competenciales en materia de seguridad alimentaria.

La “alimentación” no está definida como materia objeto de competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas sino que lo son ciertas materias conectadas con la misma, y en este sentido si bien la competencia en cuanto a la inocuidad alimentaria y sus aspectos sanitarios contemplada en el citado artículo 55 del Estatuto de Autonomía ha sido asignada a la Consejería de Salud, existen otras materias del ámbito de la alimentación que el Estatuto de Autonomía para Andalucía define como competencias exclusivas, o compartidas, pero que corresponden al ámbito de la agricultura, ganadería, pesca y otras que han sido asignadas a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, o a la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y que también son de primera magnitud en cuanto a la seguridad alimentaria. Estas competencias están recogidas en el artículo 48 del Estatuto, y comprenden la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, así como en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores.

3.2

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

En Andalucía, la estructura organizativa del sistema de control de los alimentos se puede clasificar como un sistema de organismos múltiples, siguiendo la clasificación tradicional al uso (FAO/OMS), y esto es así ya que se establecen actividades independientes de control de los alimentos por parte de diferentes administraciones responsables de las competencias en diferentes puntos de la cadena alimentaria, así como por el objetivo de tales controles.

Así, en cuanto a los controles sanitarios, inocuidad e higiene, corresponde a la Consejería de Salud la competencia, si bien esta a su vez puede considerarse que su estructura organizativa se corresponde a un sistema integrado por cuanto es la propia Consejería la que se encarga de la formulación de políticas, elaboración de normas y reglamentos así como de la planificación, coordinación y evaluación, en tanto que corresponde al Servicio Andaluz de Salud, organismo autónomo dependiente de la anterior, la ejecución de los controles oficiales, la aplicación coercitiva, así como la formación y capacitación. Por otra parte, y dada la adaptación de las estructuras organizativas administrativas a la organización territorial de Andalucía, también en cada nivel de dicha estructura – Central, Provincial y Distrito/Área Sanitaria – se responsabilizan de diferentes funciones en relación con la ejecución, seguimiento, evaluación etc. de las competencias asignadas.

Como se indicaba anteriormente, en materia de Seguridad Alimentaria se incluyen otras actuaciones derivadas de competencias de la Comunidad Autónoma no asignadas a la Consejería de Salud. Son competencias propias de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, o a la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio principalmente, pero con menor relación y número otras relativas a consumo, comercio, etc. que ejercen sus respectivas Consejerías.

Las competencias que ejerce la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, que comprenden a las relativas a la producción primaria de todos los productos alimenticios, incluyendo otros aspectos como el bienestar animal, calidad agroalimentaria etc., con gran repercusión en la consecución de un nivel aceptable de seguridad alimentaria, y que al igual que en la Consejería de Salud, se ejercen mediante los órganos correspondientes a nivel central, provincial y periférico (AGAPA, Oficinas Comarcales Agrarias – OCA -) con distribución de funciones en cuanto a Planificación y Evaluación, Coordinación y Representación a nivel central y de Ejecución y Control a nivel periférico en un esquema semejante al anteriormente expuesto.

Corresponde a la Consejería de Salud la promoción y defensa de los derechos de personas consumidoras y usuarias y la planificación de las actuaciones de fomento y divulgación, así como la elaboración y ejecución de convenios y programas de cooperación con otros organismos e instituciones en materia de consumo.

En resumen se puede concluir que el modelo andaluz de Seguridad Alimentaria es un modelo de Múltiples organismos responsables del control de los alimentos en el que varias administraciones se encargan de diferentes eslabones de la cadena alimentaria, y que dichos organismos a su vez se organizan en diferentes niveles de responsabilidad, pudiendo considerarse a su vez que el organismo con mayores competencias en seguridad alimentaria, la Consejería de Salud, se basa en un planteamiento integrado con clara diferenciación entre el nivel de planificación y evaluación y el nivel de ejecución de controles oficiales.



4 // NUEVOS PARADIGMAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA

4.1

RESPONSABILIDAD OPERADOR ECONÓMICO-CIUDADANÍA- ADMINISTRACIÓN

Los eslabones que integran la cadena alimentaria no han sufrido cambios significativos, salvo por los avances socioeconómicos y tecnológicos que se han desarrollado en cada uno de sus segmentos, como la producción de alimentos para animales, la

producción primaria, la transformación de los alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta minorista. Donde sí se ha producido un cambio sustancial con la aplicación de las políticas de seguridad alimentaria, que han permitido la adopción de una noción común de inocuidad y de reglas de higiene colectivas, es en el paradigma de la corresponsabilidad de todas las partes actoras de la citada cadena.

El cambio de una política de inocuidad, basada en la obligación de medios hacia una basada en la obligación de resultados, ha comprometido la responsabilidad de los operadores económicos, la administración y las personas consumidoras.

El marco normativo no solo establece una estricta responsabilidad de los operadores económicos en

relación con la seguridad de los alimentos y piensos que producen, transportan o venden, sino que introduce otras responsabilidades tales como la trazabilidad e información de la cadena alimentaria para identificar cualquier suministrador o cliente, la transparencia para informar de situación de riesgo, la emergencia para la retirada de piensos y alimentos no seguros, la prevención para controlar los puntos críticos de sus procesos y la cooperación con el resto de agentes de la cadena alimentaria.

En relación con la administración, lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas, proteger los intereses de las personas consumidoras y garantizar unas prácticas leales en el comercio de piensos y alimentos, continúa siendo su responsabilidad, como autoridad competente para llevar a cabo los controles oficiales de verificación del cumplimiento de la normativa según criterios operativos que garanticen su eficiencia e imparcialidad. Para ello consagra el análisis de los riesgos alimentarios efectuado de manera independiente, objetivo y transparente como herramienta para alcanzar los objetivos, y marca la transparencia, la confidencialidad, la cooperación y la confianza mutua como paradigmas de actuación.

La responsabilidad de la ciudadanía, como personas consumidoras cada vez más informados, exigentes, con altas expectativas y que quiere una respuesta inmediata, se traduce en que éstos han de reconocer asimismo que a ellos les compete la responsabilidad de almacenar, manipular y cocinar los alimentos de manera apropiada. De esta manera la política "de la granja a la mesa" se pondrá en práctica de manera sistemática y coherente.

Este marco de corresponsabilidades establecido por la evolución hacia un nuevo paradigma alimentario no es solo el resultado de la exigencia reglamentaria experimentada en los últimos años, si no que tiene un sólido fundamento en los valores dominantes de la población europea.

4.2

EL ANÁLISIS DE RIESGO COMO BASE DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El Libro blanco para la seguridad alimentaria (COM (1999) 719 final), recoge las líneas estratégicas de la Comisión para garantizar un alto grado de seguridad alimentaria. En el mismo se establece como principio rector, el hecho de que la política de seguridad alimentaria debe estar basada en un planteamiento global e integrado de toda la cadena alimentaria, y en el que se incluyen otros principios, entre los que se encuentra el análisis de riesgos, cuyos componentes van a formar parte de los pilares de la política de seguridad alimentaria que se establezca.

Bajo esta premisa, el *Reglamento 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, establece como base de la legislación alimentaria, el análisis de riesgos con el fin de asegurar un nivel elevado de protección de la salud y la vida de las personas.

El análisis de riesgos, según se indica en el informe de la OMS-FAO "análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos" (2007), es un proceso estructurado, sistemático y disciplinado para tomar decisiones sobre la inocuidad de los alimentos que incluye tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos.

Los tres componentes deben documentarse de manera completa, sistemática y transparente. La documentación debe ser accesible a todas las partes interesadas.

La precaución es un elemento inherente al análisis de riesgos. En el proceso de evaluación y gestión

de los riesgos que entrañan los alimentos para la salud humana, existen múltiples fuentes de incertidumbre. El grado de incertidumbre y variabilidad de la información científica disponible debe ser tenido en cuenta en el análisis de riesgos.

La Evaluación de riesgos es un proceso basado en conocimientos científicos, resultante de los cuatro pasos siguientes: identificación del peligro, caracterización del peligro, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo.

Cada evaluación de riesgo debe ser apropiada al propósito intencionado y debe estar basada en todos los datos científicos pertinentes.

Estarán fundamentadas en hipótesis de exposición realistas teniendo en cuenta distintas situaciones definidas y tomando en consideración los grupos de población vulnerables o expuestos a alto riesgo. Se incluirá cuando proceda, los efectos perjudiciales para la salud tanto agudos como crónicos, acumulativos y/o combinados. Asimismo, deberá incluir las limitaciones, incertidumbres e hipótesis con sus consecuencias para la evaluación de riesgos, así como las opiniones minoritarias.

La Gestión de riesgos es un proceso de ponderación de las distintas opciones normativas a la luz de los resultados de la evaluación de riesgos y, si fuera necesario, de la selección y aplicación de las posibles medidas de control apropiadas, incluidas las medidas reglamentarias.

Debe tener como finalidad primordial la protección de la salud de las personas consumidoras.

La gestión del riesgo debe tener en cuenta las prácticas pertinentes a lo largo de toda la cadena alimentaria, incluidas las prácticas tradicionales, la viabilidad de la aplicación y el cumplimiento de las opciones, así como sus consecuencias económicas, y la prevalencia de efectos perjudiciales específicos para la salud. Debe ser un proceso continuo que tendrá en cuenta todos los datos nuevos que aparezcan en la evaluación y revisión de las decisiones adoptadas en la materia.

Entre la evaluación de los riesgos y su gestión debe existir una separación funcional a fin de garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos, evitar la confusión entre las funciones que deben desempeñar las personas evaluadoras de riesgos y las encargadas de la gestión de los mismos, y atenuar cualquier conflicto de intereses.

La Comunicación de riesgos es un proceso de intercambio interactivo de información y opiniones sobre los riesgos, entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos y de la gestión de los riesgos, las personas consumidoras y otras partes interesadas.

Una comunicación de riesgos debe comprender una exposición transparente de la propia evaluación de riesgo y una explicación clara de las decisiones tomadas y los procedimientos que se han seguido para determinarlos. Incluirán asimismo las limitaciones, incertidumbres e hipótesis de cada componente, y sus correspondientes repercusiones en el análisis de riesgo, así como las opiniones minoritarias expresadas en el transcurso de la evolución de riesgos.

4.3

MARCO NORMATIVO COMPLEJO VS. FLEXIBILIZACIÓN

A lo largo de los años la legislación de ámbito alimentario se ha vuelto extensa y compleja, tomando como referencia normativa internacional, europea, nacional y autonómica, así como recomendaciones, sentencias, guías orientativas, estudios científicos, etc...

La normativa comunitaria establece los principios que deben aplicar todas las empresas alimentarias. Asimismo, en la propia normativa se prevé

flexibilidad a fin de garantizar la existencia de soluciones para situaciones específicas sin poner en peligro la seguridad alimentaria. Con este fin, los Estados miembros pueden tomar medidas nacionales con las que se adapten los requisitos de determinados anexos del Reglamento (CE) N.º 852/2004. Estas medidas deberán caracterizarse por lo siguiente:

- Tener como objetivo que sea posible que se sigan utilizando métodos tradicionales de producción, transformación y distribución de alimentos.
- O bien tener como fin que se satisfagan las necesidades de las empresas alimentarias situadas en las regiones que sufren limitaciones geográficas.
- En otros casos, únicamente se aplicarán a la construcción, la disposición y el equipo de los establecimientos.

Siguiendo la normativa, en los Estados miembros, los alimentos pueden fabricarse con arreglo a antiguas tradiciones que han demostrado su seguridad, aunque no siempre se ajusten a determinados requisitos técnicos del Reglamento. El propio Reglamento reconoce la necesidad de mantener estos métodos tradicionales de producción, que son una prueba de la diversidad cultural de Europa y, por tanto, prevé la necesaria **flexibilidad** para las empresas alimentarias.

La demanda de productos diferenciados y exclusivos, debido a su carácter local y artesanal, que ofrece la artesanía alimentaria, frente a la producción estándar, se muestra útil como motor de desarrollo de las economías rurales al proporcionar la instalación de pequeñas industrias y explotaciones agrarias, contribuyendo con ello al asentamiento de la población.

Por otra parte, como ya se indica anteriormente, el tamaño de las empresas alimentarias andaluzas está claramente dominado por las pequeñas empresas, que alcanzan el 89% del total y de las cuales un 50% son microempresas que no tienen contratada a ninguna persona trabajadora, y el resto no supera los 9.

Dadas estas características estructurales, son muchas las situaciones en las que la empresa no dispone de personal técnico concreto por lo que hace enormemente dificultosa, por parte de los operadores económicos, la interpretación y cumplimiento de los requisitos que garantizan un adecuado grado de seguridad de los productos, tanto si está recogido en normas específicas como si no, que además ineludiblemente se asocia en la mayoría de los casos con costes económicos de diversa consideración.

Unido a estos costes, las propias actividades de control oficial son percibidas en general como un elemento no solo exigente sino asociado a mayor gasto económico y como un elemento de molestia aparejado a un cierto freno de la propia actividad empresarial.

Por otro lado, las personas profesionales encargadas de los controles manifiestan continuamente sus discrepancias con un sistema excesivamente burocratizado y rígido por cuanto está condicionado por los marcos legales de obligado cumplimiento.

Paralelamente a lo anterior la actual situación económica está haciendo que la viabilidad de muchas de las empresas andaluzas se vincule a la ampliación de sus mercados hacia la exportación; con la consiguiente complicación que ello implica dado el conjunto de requisitos que necesariamente han de cumplirse, y que se relacionan tanto con la autorizaciones específica de los distintos establecimientos, que son fijadas por los países de destino, como con las certificaciones de productos que deben acompañar a las distintas partidas que se comercializan.

Igualmente, es necesario simplificar todos los trámites previos al inicio de cualquier actividad económica, y todo ello con el fin de facilitar la actividad empresarial. Criterio que es acorde con las directrices y exigencias legales que emanan de la Comisión Europea (Directiva 2006/123/CE).

De igual modo y con carácter general, la mayoría de los controles oficiales que se realizan sobre las empresas alimentarias de Andalucía por parte de los servicios de inspección, de manera directa o indirecta, conllevan algún tipo de gasto o inversión

por parte de los operadores económicos de las mismas (con independencia de las derivadas de procedimientos sancionadores o de adopción de medidas cautelares) por lo que puede inferirse que el impacto económico de las actuaciones de control sanitario oficial sobre las empresas alimentarias tiene que ser ponderado adecuadamente y evaluado en términos de eficacia y de costos/beneficios.

Esta situación requiere avanzar en un marco de trabajo en el que el acercamiento al operador económico y su entorno se convierta en una de las líneas estratégicas fundamentales.

Para ello correspondería entre otros:

- Reconocer los márgenes y posibilidades de **flexibilidad** contenidos en las normas.
- Adoptar un decidido esfuerzo de **simplificación** administrativa.
- Establecer ámbitos voluntarios de colaboración y alternativos a las clásicas medidas de policía sanitaria.

En esta línea, las personas profesionales dedicadas a las labores de control oficial cuentan con una amplia tradición de colaborar y cooperar con las empresas que forma parte casi de forma continua de su trabajo. Nos encontraríamos pues ante una situación de una demanda planteada por el operador económico y que normalmente se atiende, y de una oferta de las personas profesionales, que también se desarrolla. Hacer coincidir esta demanda supone identificar diferentes aspectos que garanticen una respuesta adecuada y de calidad a los operadores mientras que se asegure la seguridad jurídica de los actos de las personas profesionales que la proporcionan.

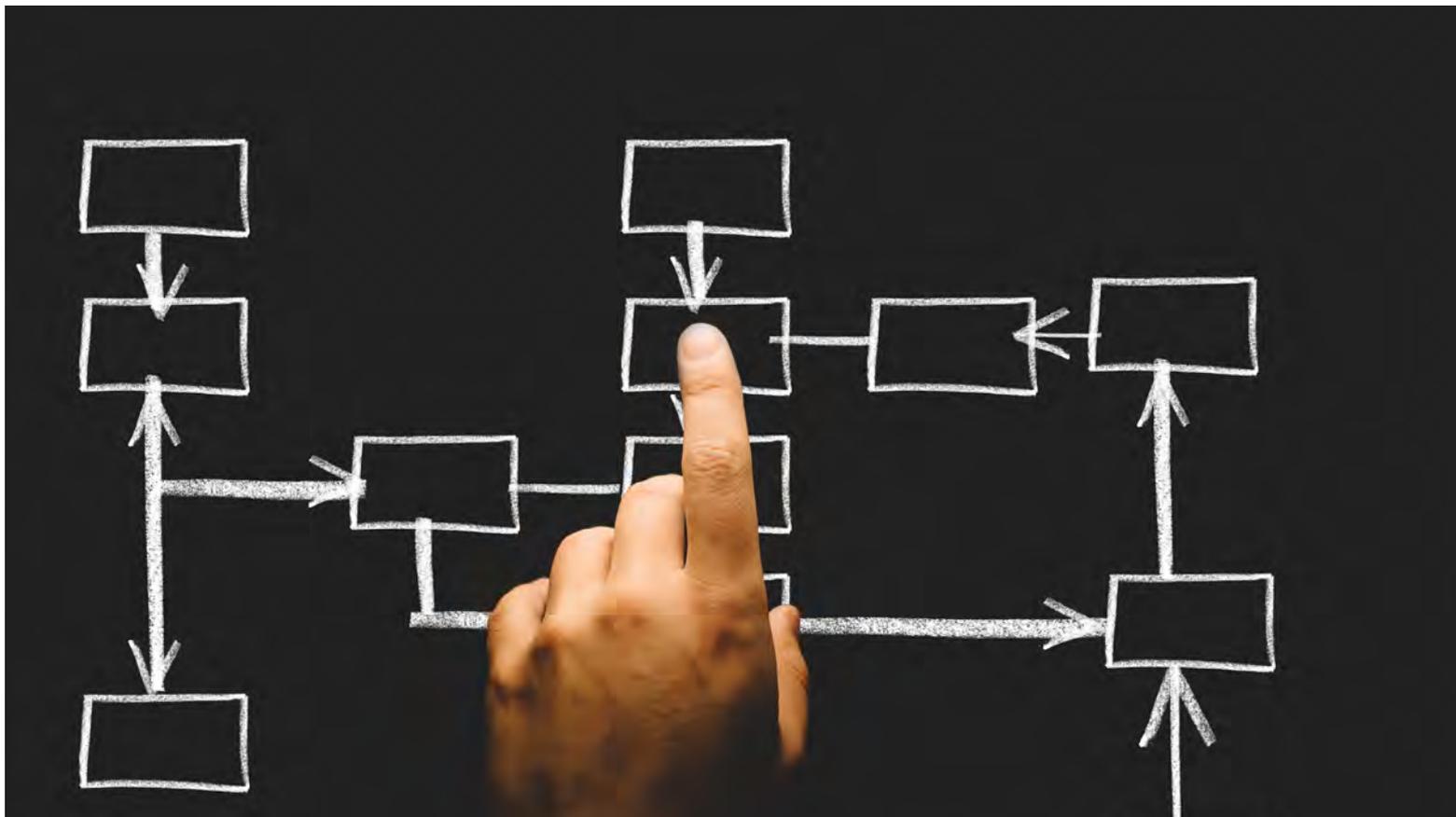
Por otra parte, tras la Directiva de Servicios, se han producido cambios normativos, que en los últimos tiempos han simplificado de manera significativa en todo lo relativo a autorizaciones y registros.

Del mismo modo hay que incluir la simplificación y facilitación en el diseño/implantación del sistema APPCC.

En este Marco y con el objetivo de atender en todo caso el concepto de seguridad, simplificación y flexibilidad, el 29 de marzo de 2013, se publicó el Real Decreto 176/2013, de 8 de marzo, por el que se derogan total o parcialmente determinadas reglamentaciones técnico-sanitarias y normas de calidad referidas a productos alimenticios, ya que hasta la fecha se mantuvieron vigentes reglamentaciones técnico-sanitarias para la elaboración, almacenamiento, transporte y comercialización o venta de alimentos, así como normas de calidad, que se habían desarrollado a nivel nacional, principalmente en la década de los setenta y ochenta, a pesar de que la normativa comunitaria relativa a higiene de los alimentos ya había regulado determinados requisitos específicos, permitiendo de esta forma que sea el operador de la empresa alimentaria el que decida de qué manera se va a garantizar el cumplimiento de las mismas.

Igualmente, la UE, el 6 de mayo de 2013 propone un Paquete de medidas para simplificar y reforzar leyes de Seguridad Alimentaria.

Las nuevas normas recogidas en la Propuesta tratarán de proteger mejor la salud y establecer estándares y controles más seguros de los animales y las plantas, reduciendo la carga administrativa para los operadores y simplificando la regulación con especial consideración para las Pymes y las microempresas.



5 // ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la elaboración del presente plan se ha optado por usar la metodología clásica para el diseño y elaboración de Planes Estratégicos.

La elaboración y el desarrollo de la Estrategia se ha basado en las sucesivas aportaciones de personas interlocutoras que representan los diversos intereses que convergen en esta materia.

Se ha prestado una especial atención en la identificación de grupos de interés, abriendo la participación a todos ellos en un marco que hiciera eficaces las aportaciones.

Los principales hitos en la elaboración son:

TALLER 0

Análisis DAFO interno.

Revisión de otros Planes Estratégicos (UE, Países terceros y otras CCAA.) y elaboración de un diagnóstico de la situación.

Análisis DAFO.

Identificación de grupos de interés/ personas interlocutoras.

TALLER 1

Misión, Visión, Principios Orientadores y Objetivos estratégicos.

Constitución de Grupos de trabajo para el desarrollo de objetivos estratégicos en Líneas/Medidas e Indicadores.

Definición preliminar de objetivos estratégicos.

TALLER 2

Objetivos vs. líneas/medidas/indicadores.

Redacción preliminar de objetivos, medidas e indicadores.

Puesta en común de los grupos de trabajo redactores.

Borrador Objetivos y líneas.

TALLER 3

Revisión global vs. Seguridad Alimentaria y Laboratorios.

Redacción preliminar introducción, evaluación, etc...

Alineado de objetivos con líneas/medidas/indicadores.

Borrador de trabajo 00.

TALLER 4

Revisión personas interlocutoras internas.

Alineado de objetivos y líneas con estrategias Junta de Andalucía.

Borrador de trabajo 0.



6 // ANÁLISIS DAFO

Durante el tiempo de preparación de la presente Estrategia en Seguridad Alimentaria, uno de los elementos clave para el conocimiento de la situación real en cuanto a expectativas, situaciones profesionales, relaciones con operadores y la ciudadanía, e incluso la propia visión interna de la organización que se encarga de velar por la inocuidad de los alimentos incluyendo el juego de responsabilidades entre la misma, la ciudadanía y los operadores económicos, ha sido sin lugar a dudas el análisis DAFO realizado, por otra parte elemento imprescindible en la planificación estratégica.

Se ha asegurado la participación de profesionales de las diferentes administraciones, así como personas externas pertenecientes a asociaciones de personas consumidoras y empresas alimentarias.

Los resultados en general mostraron una gran uniformidad, prácticamente en todos sus apartados (Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades).

AMENAZAS

1	Comercialización on-line no asociada a establecimientos.
2	Alimentación animal irregular que añade riesgos a la cadena alimentaria (dioxinas, EET, aflatoxinas).
3	Cambio climático como generador de riesgos hasta ahora desconocidos.
4	Nuevos canales de comercialización, por su variabilidad y dificultad de control (food Trucks, comidas en domicilio, etc.).
5	Globalización e introducción de nuevos alimentos por desconocer su proceso de elaboración.
6	Introducción de nuevas tecnologías y de aditivos/conservantes que pueden suponer riesgos no bien conocidos.
7	Bajo nivel formativo del sector productivo, empresarial y de la ciudadanía en seguridad alimentaria.
8	Crisis económica como impulsora de compras irregulares (canales, productos, etc.) debido a baja capacidad adquisitiva.
9	Aplicación inadecuada de los criterios de flexibilidad por parte empresas, puede incrementar o añadir nuevos riesgos.

OPORTUNIDADES

1	Incrementar la sensibilidad de las personas consumidoras y usuarias en seguridad alimentaria y de la industria alimentaria.
2	La gestión de nuevos hábitos de consumo permite realizar nuevos controles (ej. nuevos alimentos, p. ecológicos, etc.).
3	Aprovechar la uniformidad de los controles de la Comisión Europea a través de la Health and Food Audit and Analysis (ex-FVO).
4	Aprovechar nuevas tecnologías para incrementar la calidad de los controles.
5	Incremento de la formación general del sector productivo y de las personas consumidoras con intervenciones en educación.
6	Aprovechar el conocimiento que aportan los controles realizados por países terceros en Andalucía (USA, México, etc.).
7	Aplicación de criterios flexibilidad, en ciertas situaciones/sectores es un elemento extra de seguridad alimentaria (facilita cumplimiento de requisitos).
8	Posibilidad de mayor empleo asociados a los nuevos canales de comercialización.

FORTALEZAS

1	Capacidad de reacción eficiente y adecuada ante riesgos alimentarios.
2	Extensa red de profesionales distribuida por todo el territorio.
3	Formación adecuada del personal (Servicios Centrales, Delegaciones Territoriales, Distritos, Oficinas Comarcales, etc.).
4	Buen conocimiento de la realidad empresarial y productiva por parte de la administración y sus profesionales.
5	Capacidad de coordinación entre distintas administraciones y/o dentro de una misma Consejería para dirigir actuaciones.
6	Transparencia de la administración frente a la ciudadanía y personas consumidoras en materia de Seguridad Alimentaria.
7	Industria alimentaria en Andalucía fuerte con capacidad técnica, de innovación, etc.
8	Capacidad de producción de alimentos a partir de recursos naturales renovables que fomenta la concienciación ambiental.
9	Medios materiales, Infraestructuras y equipamiento de laboratorios a disposición de la Seguridad Alimentaria en Andalucía.

DEBILIDADES

1	Diferencia de criterios y falta de homogeneidad en la aplicación de controles oficiales.
2	Falta de cooperación y coordinación efectiva entre distintas administraciones y/o dentro de una misma Consejería.
3	Falta de motivación y compromiso de los y las profesionales.
4	Falta de evaluación de la efectividad de los planes, programas, ayudas, etc. por parte de la administración.
5	Falta de visibilidad de trabajo realizado en seguridad alimentaria.
6	Falta de recursos económicos, humanos y materiales.
7	Formación/preparación no adecuada en la administración sobre nuevas amenazas/cambios (ej. comercio online, cambio climático, etc.).
8	Dificultad en la aplicación efectiva de la normativa de seguridad alimentaria por falta de compromiso, dificultades prácticas, etc.
9	La toma de decisiones no se realiza de forma permeable en la administración.
10	Los nuevos planes, programas, normas, etc. repercuten de forma negativa sobre la economía de las empresas.
11	Las actuaciones con productos perecederos necesitan hacerse de forma rápida y eficaz.
12	Falta de desarrollo/aplicación efectiva de criterios de flexibilidad por la administración en sectores específicos (ej.: quesos, forestal, etc.).
13	Falta de apuesta/desarrollo de los canales cercanos de comercialización por la administración.



7 // MISIÓN, VISIÓN Y PRINCIPIOS ORIENTADORES

La misión, visión y principios orientadores recogidos por el Plan Estratégico, hacen referencia a un conjunto de organizaciones con responsabilidades y competencias en la seguridad alimentaria, que constituyen en su conjunto el *Sistema Andaluz para la Seguridad Alimentaria*.

7.1 MISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

El *Sistema Andaluz para la Seguridad Alimentaria*, tiene como razón de ser garantizar la buena gobernanza en el ámbito de la seguridad de los alimentos que se consumen en Andalucía a través de las intervenciones propias que le correspondan, con el compromiso de garantizar un nivel elevado de protección de la salud de las personas de manera igualitaria entre mujeres y hombres y mantener una cadena alimentaria segura al nivel percibido/demandado por las personas consumidoras andaluzas.

7.2

VISIÓN DEL SISTEMA ANDALUZ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Ser globalmente reconocido a nivel andaluz y nacional, como el sistema de calidad y referente en seguridad alimentaria, aspirando a convertirse en un socio creíble y de confianza para los gestores del riesgo, los operadores económicos del sector alimentario andaluz y los personas consumidoras, contribuyendo, al mismo tiempo, de un modo proactivo, flexible y comprometido con la realidad y demanda social, a alcanzar un elevado nivel y de protección de los mismos de una manera igualitaria entre mujeres y hombres.

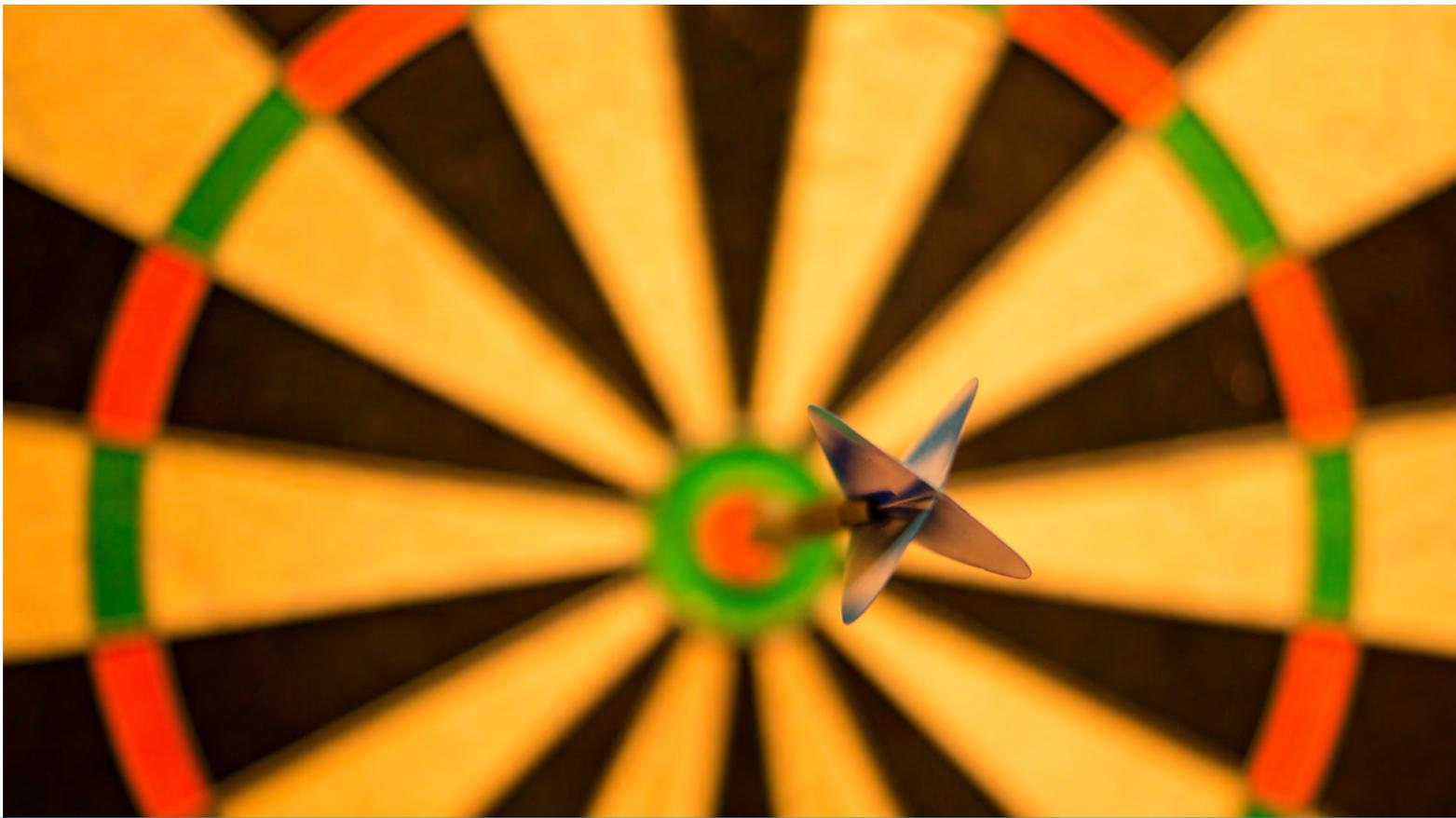
- Transparencia.
- Coordinación.
- Participación.
- Adaptación al cambio.
- Servicio a la ciudadanía.
- Implicación de profesionales.
- Igualdad de género.

7.3

PRINCIPIOS DIRECTORES TRANSVERSALES

Estos principios deben impregnar las acciones y estrategias adoptadas por la organización orientando los objetivos propuestos y las medidas para lograrlos.

- Garantizar un elevado nivel de protección frente a los riesgos derivados de la alimentación.
- Enfoque integral basado en el riesgo.
- Simplificación administrativa.
- Calidad.



8 // OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Para afrontar los retos pendientes, se han identificado los siguientes objetivos estratégicos orientados a la consecución de resultados dirigidos y posicionando al Sistema de Seguridad Alimentaria de Andalucía orientado al aumento de la salud de la ciudadanía. Evidentemente, se someterán a revisión, pero constituirán la base de los programas de trabajo anuales de la Autoridad y la programación general durante el periodo de vigencia de la Estrategia.



OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

CONSEGUIR UNA CADENA ALIMENTARIA CADA VEZ MÁS SEGURA PARA LA CIUDADANÍA.

El régimen de seguridad alimentaria actual en Andalucía, ya muy consolidado, asume e implementa los principios y nuevos paradigmas sobre la materia, así como con la integración de nuevas medidas de gobernanza y organización de los servicios en todos los niveles de todos los órganos interesados, procura sin lugar a dudas, un nivel de seguridad muy alto y con una clara tendencia a la mejora a lo largo de toda la cadena alimentaria.

No obstante, en numerosos ámbitos se puede identificar un amplio margen de mejora, cuyo abordaje ha de procurar un continuo avance en la consistencia de la seguridad del conjunto de la cadena alimentaria.

Con este objetivo se pretende desplegar un conjunto de medidas y alianzas entre las siguientes partes actoras: la ciudadanía y sus agentes, como personas consumidoras colaborando y reclamando el derecho a disponer de alimentos seguros y de calidad; los operadores económicos, asumiendo la responsabilidad sobre los productos dispuestos para el consumo mediante el desarrollo e implantación de autocontroles que prevengan los riesgos en la cadena alimentaria; y las administraciones competentes y la Autoridad Sanitaria, a través de la aplicación efectiva de la normativa y de un conjunto de actuaciones que faciliten la minimización del riesgo sanitario en la cadena alimentaria.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1.1

Orientar las actuaciones de seguridad alimentaria a la reducción del riesgo de los alimentos y de la prevalencia de las enfermedades transmitidas por los mismos.

Medida 1.1.1.

Las actuaciones, planes y programas del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria deben incluir un diagnóstico inicial del riesgo alimentario a controlar y/o reducir y definir unos objetivos de seguridad alimentaria, con unas metas como hitos intermedios que orienten las actuaciones de gestión de los y las participantes.

Medida 1.1.2.

Desarrollo de estrategias que incorporen la evaluación del riesgo de los alimentos como herramienta básica para la orientación de las actuaciones de gestión en todos los niveles y partes actoras de la cadena alimentaria, incluidos los operadores económicos, en base a sus respectivas responsabilidades.

Medida 1.1.3.

Identificación de sectores alimentarios prioritarios en función del riesgo y de su impacto sanitario, económico y social, y focalización de actuaciones de control sobre los mismos.

Medida 1.1.4.

Asegurar que los controles sobre la Información Alimentaria Facilitada al Consumidor (IAFC) con trascendencia para la salud, se integre en las actuaciones, planes y programas del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria.

Medida 1.1.5.

Desarrollo de programas específicos dirigidos a conocer y disminuir la prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, y sus determinantes.

Medida 1.1.6.

Desarrollo de programas de formación, divulgación y comunicación sobre los posibles riesgos para la salud de los alimentos en los distintos eslabones de la cadena alimentaria hasta la persona consumidora que incluyan transversalmente la perspectiva de género.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1.2

Promover la calidad nutricional de los alimentos y fomentar los hábitos alimenticios saludables.

Esta línea estratégica está relacionada con actuaciones de promoción de la salud a través de la dieta y el control de los alimentos puestos en el mercado desde una perspectiva nutricional, toda vez que se entiende que el concepto de "alimento seguro/inocuo" tiene en la actual sociedad un sentido mucho más amplio que la mera garantía de alimento seguro en cuanto a ausencia de peligros químicos o biológicos que pueden producir enfermedad, si no que ese concepto se amplía naturalmente a los propios elementos nutricionales "seguros/inocuos" que en base a su presentación, proporciones, o tipo

de consumo son los responsables de obesidad u otros trastornos de base alimentaria.

Medida 1.2.1.

Intervenciones para el desarrollo de mejoras en la calidad nutricional de los alimentos, reduciendo el impacto de los componentes no deseables, incluyendo en las mismas de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 1.2.2.

Desarrollo de actuaciones para fomentar hábitos alimenticios saludables en la escuela, centros e instituciones y en la dieta de la población general, incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 1.2.3.

Coordinación con otros planes sectoriales y de salud para la prevención de la obesidad infantil y adulta mediante estrategias de actuación específicas por grupo de edad en los medios de comunicación y en las redes sociales.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1.3

Detectar y combatir precozmente los riesgos emergentes y reemergentes asociados a los alimentos, incluyendo los riesgos derivados de su mala calidad nutricional, del fraude en sus valores nutricionales, y de la publicidad de los mismos en relación a sus alegaciones saludables.

Medida 1.3.1.

Vigilar y monitorización de la oferta de productos alimenticios por internet y otros canales no convencionales.

Medida 1.3.2.

Establecer estrategias y líneas de acción para actuar contra las personas y entidades responsables

de comercializar productos irregulares a través del comercio electrónico y otros canales no convencionales.

Medida 1.3.3.

Establecer estrategias y líneas de acción para actuar contra las personas y entidades responsables de la compraventa irregular de productos forestales desde la fase de producción: carne de caza, setas, piñón, etc.

Medida 1.3.4.

Establecer estrategias y líneas de acción para actuar contra las personas y entidades responsables de comercializar productos irregulares (nutricionales, alegaciones saludables, etiquetado y/o fraudes) en los canales convencionales.

Medida 1.3.5.

Establecimiento de un sistema específico dentro del sistema de vigilancia epidemiológica para la detección de señales de riesgos emergentes, y reemergentes para la sanidad animal y la salud pública, incluidos los derivados de la cantidad o composición de los alimentos que se consumen incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 1.3.6.

Monitorización, y controles específicos para los nuevos alimentos asociados a los nuevos hábitos alimentarios y de nueva introducción por los efectos de la globalización y migraciones.

Medida 1.3.7.

Diseñar un sistema de gestión y coordinación para los nuevos productos emergentes de uso tradicional en zonas rurales y forestales.

Medida 1.3.8.

Crear una unidad de notificación de efectos indeseables asociados a los alimentos para profesionales sanitarios, personas consumidoras, operadores económicos y otras redes de vigilancia incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

GOBERNANZA Y DESARROLLO DE UN SISTEMA ANDALUZ PARA LA SEGURIDAD DE LOS ALIMENTOS.

Uno de los principios en el que se basa la Seguridad Alimentaria en la Unión Europea “De la granja a la Mesa” hace que todas las partes actoras tengan la necesidad de tener una visión global (concepto holístico) de seguridad alimentaria, con el fin último que no es otro que la protección de la persona consumidora.

De otra parte, teniendo en cuenta el marco legal existente en esta materia y sobre todo en lo relativo a los sistemas de Control Oficial en la Unión Europea, el complejo ámbito competencial de las administraciones y la diversidad en la que se vértebra la sociedad andaluza, ponen de manifiesto el hecho de tener que sumar y aunar esfuerzos para poner herramientas y mecanismos de cohesión y lograr el objetivo de que los alimentos que se producen y consumen en Andalucía sean seguros, hacen que se deba avanzar en el concepto ya formulado de Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria.

Corresponde a dicho Sistema la gestión de buena parte de lo que se entenderá como Gobernanza de la seguridad alimentaria y muy particularmente los aspectos relativos a: refuerzo de la cooperación y coordinación interdepartamental y multi-nivel; demostración de verdaderos y eficaces resultados sobre la ciudadanía de las acciones emprendidas; velar por la coherencia y la cohesión de las citadas actuaciones y responsabilizarse de la rendición de cuentas a la ciudadanía, supervisar todos los actos de dicha gobernanza a todos los niveles y garantizar la justificación y evaluación, de las actuaciones emprendidas incluyendo los sistemas sancionadores ante el incumplimiento de las responsabilidades de los ejecutores de dichas actuaciones.

Para tales fines, es necesario asegurar una magnífica coordinación entre órganos diferentes que han de trabajar con sistemas homologables de calidad y de gestión y difusión de la información, participación y transparencia.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2.1

Avanzar hacia una Administración profesional eficiente y que trabaja con criterios de calidad. Exigente en términos de resultados.

Medida 2.1.1.

Diseñar e implantar un sistema que permita la gestión integrada de información como herramienta que ayude tanto para la planificación, como a la gestión y a la comunicación interna y externa de las administraciones competentes, y facilite la evaluación y seguimiento de resultados reales y eficaces de las políticas seguidas sobre seguridad alimentaria.

Medida 2.1.2.

Garantizar u sistema de coordinación, reconocimiento de criterios y participación de otras organizaciones y administraciones de tal manera que cada nuevo plan y/o programa a implantar en el ámbito de seguridad alimentaria, sea coherente y/o complementario a los ya existentes elaborados por del resto de partes interesadas en seguridad alimentaria.

Medida 2.1.3.

Implantar un sistema de calidad en la gestión de las actuaciones administrativas; o, al menos, desarrollar un PNT que defina tanto los contenidos básicos y criterios de calidad de los documentos operativos de seguridad alimentaria en el ámbito del Control Oficial y Laboratorios de ensayo.

Medida 2.1.4.

Consolidar el Plan General de Auditorías de los Sistemas de Control Oficial como instrumento orientado a la innovación, la mejora continua y la rendición de cuentas.

Medida 2.1.5.

Orientación hacia los resultados: Diseño de sistemas de supervisión seguimiento y verificación de la eficacia de lo que efectivamente ocurre en la aplicación de políticas, planes, programas y medidas de seguridad alimentaria en todos los órganos interesados y niveles.

Medida 2.1.6.

Rendición de cuentas: Desarrollar mecanismos de información obligada a la ciudadanía y a sus representantes en relación con los resultados obtenidos en cada ejercicio de cada uno de los instrumentos de planificación y gestión realizados por todas las partes actoras del sistema andaluz de seguridad alimentaria, así como de los cumplimientos o incumplimientos de las responsabilidades de cada una de las citadas partes actoras.

Medida 2.1.7.

Capacitación: Fomentar la mejora de la capacitación profesional y la actualización permanente de conocimientos de las partes actoras del sistema de control de la cadena alimentaria (better training) incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2.2

Alinear la planificación e intervención administrativa del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria a los Planes de ámbito nacional o UE de referencia cuando éstos existan.

Medida 2.2.1.

Establecer un proceso para que todos los Programas pertenecientes al PNCOCA y afecten a varias etapas de la cadena alimentaria tengan la consideración de "integrados" con un solo texto e indicadores para Andalucía.

Medida 2.2.2.

Diseñar o integrar aquellas herramientas de auditoría, supervisión o evaluación del desempeño descritas en PNCOCA y que son obligatorias para varias administraciones.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2.3

Avanzar hacia un modelo integrado de intervención administrativa en toda la cadena alimentaria.

Medida 2.3.1.

Crear y desarrollar un Foro, Organismo, Comisión, etc..., con su reflejo multi-nivel con carácter integrador de todos los agentes participantes del sistema Andaluz de Seguridad alimentaria y paritario en materia de género que consiga un elevado nivel de coordinación entre todos los agentes y orientado a responder e intervenir de forma rápida y eficaz ante las necesidades en materia de Seguridad Alimentaria.

Medida 2.3.2.

Creación dentro del Observatorio de Salud Pública de Andalucía de una línea específica sobre Seguridad Alimentaria, que permita identificar los nuevos retos y desafíos relativos a los cuatro nuevos motores de cambio: Confianza de las personas consumidoras; Cambios sociales; Gobernanza y Globalización.

Medida 2.3.3.

Establecer un Procedimiento Normalizado para la identificación y necesidad de aplicación de los marcos legales por todas las administraciones competentes.

Medida 2.3.4.

Desarrollar Procesos de calidad Integrados cuyo ámbito incluya la totalidad de la cadena alimentaria y las administraciones con responsabilidades en la misma, para la elaboración de protocolos, guías y documentos de referencia y orientativos de unifica-

ción de actuaciones administrativas y de gestión de cualquier forma de control oficial de los alimentos, su producción, manipulación y/o transformación, así como las diferentes sus actividades en los establecimientos alimentarios.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2.4

Asegurar la visibilidad del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria frente a la ciudadanía, a los operadores económicos, y otras entidades y Administraciones.

Medida 2.4.1.

Identificar con claridad los diferentes integrantes del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria, sus competencias e intervenciones.

Medida 2.4.2.

Establecer un Plan de Comunicación del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria que incluya de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 2.4.3.

Implantar un sistema de Atención a las partes Interesadas (ciudadanía; operadores económicos), único o interrelacionado, que asegure la respuesta directa a las demandas con independencia del integrante del sistema responsable de la misma.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

ESTABLECER ALIANZAS CON Y ENTRE LOS DIFERENTES GRUPOS DE INTERES DE LA CIUDADANÍA, ADMINISTRACIONES, OPERADORES ECONÓMICOS Y OTRAS PARTES INTERESADAS.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3.1

Alianzas del sistema y la ciudadanía.

Medida 3.1.1.

Elaboración y publicación de barómetros sobre percepciones sociales sobre Seguridad Alimentaria y los Controles oficiales incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.1.2.

Facilitar el acceso a la organización a todos los niveles y a la información/Gestión por parte de las personas consumidoras y sus asociaciones a través de las TIC incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.1.3.

Establecer mecanismos eficaces de información de conceptos relativos a seguridad alimentaria, la cartera de servicios y los controles oficiales sus resultados y rendición de cuentas, adaptados a las personas consumidoras incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.1.4.

Desarrollar mecanismos normalizados de colaboración y participación con las personas consumidoras y sus asociaciones, estableciendo métodos continuos de rendición de cuentas incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.1.5.

Establecer líneas de formación para personas consumidoras sobre seguridad alimentaria siguiendo el modelo de las escuelas de pacientes incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3.2***Alianzas del sistema y los operadores económicos.*****Medida 3.2.1.**

Elaboración de un Código Ético que establezca el marco de prácticas correctas en la relación entre los y las profesionales y el resto de agentes implicados, incluyendo los operadores económicos.

Medida 3.2.2.

Asegurar la transparencia en la toma de decisión, las acciones a adoptar y la consecuente rendición de cuentas sobre las mismas.

Medida 3.2.3.

Elaboración y publicación de encuestas de satisfacción, de situación de los Operadores económicos sobre las actuaciones del Sistema de Seguridad Alimentaria, así como de las percepciones percibidas sobre los mismos para facilitar la interacción permanente, comprensión y mejor relación con los citados Operadores incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.2.4.

Establecer mecanismos eficaces de información y capacitación de conceptos relativos a seguridad alimentaria en todos los eslabones de la cadena de producción alimentaria, y especialmente a aquellos sectores cuyo control o intervención requiera especiales conocimientos o reconocimientos diferenciales incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.2.5.

Facilitar el acceso a la información/Gestión de todos los niveles de la Administración por parte de los operadores económicos a través de las TIC. Redefinir la actividad administrativa en cada procedimiento incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.2.6.

Desarrollar mecanismos normalizados de colaboración, coordinación y participación con los operadores económicos y sus representantes con implicación en Seguridad Alimentaria de Andalucía incluyendo de manera transversal la perspectiva de género.

Medida 3.2.7.

Desarrollar mecanismos de coordinación bidireccional en materia de comunicación ante la existencia de crisis o alertas alimentarias.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3.3***Alianza del sistema e Instituciones, Organismos o Asociaciones Científicas/Técnicas con implicación en seguridad alimentaria.*****Medida 3.3.1.**

Identificar y protocolizar el ámbito de colaboración, participación y alcances, incluyendo resultados, del sistema andaluz de seguridad alimentaria con las Instituciones, organismos u asociaciones con implicación en seguridad alimentaria de Andalucía. (transparencia, confidencialidad, ética, interés social y económico, patrocinios, etc.,).

Medida 3.3.2.

Crear dentro del marco del Sistema de Seguridad Alimentaria una Comisión de coordinación y evaluación, decisoria y vinculante, institucional, tanto a nivel autonómico como multi-nivel paritaria en materia de género.

Medida 3.3.3.

Crear un Comité Científico multidisciplinar y paritario en materia de género, para que, en el marco del Análisis de riesgos, asuma las funciones de la Evaluación científica de riesgos asociados con los alimentos, así como ejerza de órgano científico asesor en los aspectos científicos sobre los mismos.

Medida 3.3.4.

Elaborar un Plan plurianual de investigación y uso eficiente de intercambios de conocimientos entre el sistema andaluz de seguridad alimentaria y resto de instituciones, organismos, sectores académicos y asociaciones científicas.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3.4

Adecuación de los Controles Oficiales, Facilitación, Ayuda a las empresas y Simplificación administrativa.

Medida 3.4.1.

Elaborar una Línea de apoyo a las empresas alimentarias que contemple un fuerte contenido formativo y de simplificación administrativo, y además elementos de carácter estratégico para la optimización y facilitación del cumplimiento normativo y responsabilidades de los operadores económicos en relación a seguridad alimentaria y los controles oficiales.

Medida 3.4.2.

Promoción e implicación de una mayor responsabilidad corporativa de las empresas mediante el uso de sistemas preventivos de carácter voluntario.

Medida 3.4.3.

Adecuación y simplificación de los procesos internos y métodos de trabajo de los integrantes oficiales del Sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria, para asegurar su racionalización, eficacia y eficiencia en las respuestas a los nuevos retos, derivados de los cambios sociales, la globalización, y la buena gobernanza.

Medida 3.4.4.

Establecer un Plan Andaluz de identificación de todas las áreas susceptibles de aplicar criterios de flexibilidad contenidas en las normas de referencia, y su consecuente desarrollo consensuado y coordinado cuando así se requiera.

Medida 3.4.5.

Optimizar la colaboración pública/privada de personas y entidades interesadas legítimas en controles en seguridad alimentaria (profesionales privados independientes y sus organizaciones o colegios; laboratorios externos; organismos certificadores; asesorías empresariales etc.,).

Medida 3.4.6.

Mejorar los tiempos de respuesta tanto en situaciones de emergencia (respuesta inmediata) como en las intervenciones rutinarias de control oficial que puedan tener impacto económico o social sobre las empresas y/o sus productos.



9 // IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La implantación correcta, consensuada y coordinada, se constituye como un elemento clave para el éxito en la consecución de los objetivos propuestos en la presente Estrategia.

En esta "Etapa de Acción" se han de identificar tanto las personas responsables de cada Objetivo, como los Planes de Acción necesarios para implementar cada una de las Medidas, así como los recursos que se verán implicados y los responsables de la ejecución.



9.1 ORGANIZACIÓN

Se ha optado por un sistema de responsabilidades compartidas y articulado mediante Comités, en los que han de integrarse todos los órganos interesados, de tal manera que en primer lugar se consiga un alto grado de participación y socialización de la Estrategia, y de otra parte se operativice la misma de una forma ágil, eficaz, democrática y descentralizada.

Aunque formalmente la etapa de Comunicación/Difusión de la Estrategia constituye una acción previa a la implantación y ostenta un carácter más horizontal tanto a lo largo del diseño de la propia Estrategia como en la fase previa a la implantación, también

puede entenderse como una condición imprescindible para una eficaz implementación y por tal motivo se considerara en este apartado.

A continuación, se describen los órganos colegiados que se crearán mediante el instrumento jurídico adecuado así como las responsabilidades y las fases para la implantación, seguimiento y revisión de la Estrategia:

ÓRGANOS, FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES	
A.	Comisión Institucional
B.	Comisión de Participación y Seguimiento
C.	Comisión Provincial

A. COMISIÓN INSTITUCIONAL

Corresponderá a esta Comisión la más alta responsabilidad en cuanto a la Dirección política y estratégica de la Estrategia, igualmente le corresponde integrar al más alto nivel las diferentes representaciones de administraciones competentes en materia de seguridad alimentaria y otros grupos de interés.

En su composición entrarán a formar parte representantes de las Consejerías con competencias en:

- ▶ Salud.
- ▶ Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.
- ▶ Empleo, Empresa y Comercio.
- ▶ Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

- ▶ Así como representación del sector empresarial y de las personas consumidoras y usuarias.

Serán funciones de esta Comisión:

- Ejercer la Dirección de la Estrategia.
- Analizar la evaluación anual de seguimiento de la Estrategia.
- Aprobar las modificaciones o revisiones de la Estrategia.
- Velar por la correcta implantación de la Estrategia.
- Nombrar y cesar a los miembros de la Comisión de Participación y Seguimiento.
- Asegurar la coordinación interadministrativa.
- Impulsar las actuaciones que correspondan a grupos de interés económicos o sociales.

B. COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA

Corresponderá a esta Comisión el seguimiento y evaluación de los controles de la Estrategia, y se constituye como garante de que la colaboración y coordinación interadministrativa, intersectorial y multi-niveles funciona correctamente.

En su composición entrarán a formar parte representantes de las Consejerías con competencias en:

- ▶ Salud.
- ▶ Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

- ▶ Empleo, Empresa y Comercio.
- ▶ Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- ▶ Así como representación del sector empresarial y de las personas consumidoras y usuarias.

La designación de las personas integrantes de la Comisión deberá atender al criterio de paridad en materia de género.

Serán funciones del Comité:

- Impulsar, seguir y evaluar la aplicación de la Estrategia.
- Identificar las Líneas y/o Acciones que no serán provincializadas.
- Determinar el cronograma para la implantación y ejecución de la Estrategia.
- Procurar la mayor participación e implicación de las personas y recursos del sistema Andaluz de Seguridad Alimentaria.
- Preparar las sesiones de la Comisión Institucional.
- Elevar a la Comisión Institucional aquellas cuestiones que requieran de su aprobación.
- Diagnosticar las necesidades de coordinación y proponer las medidas adecuadas para cada órgano o nivel.
- Decidir la necesidad de modificaciones y/o revisiones de la Estrategia.
- Impulsar el Plan de Comunicación.
- Velar por la coherencia y cohesión con la Estrategia de cuantas otras medidas se adopten en relación o con trascendencia en seguridad alimentaria.
- Validar el cuadro de mando de la Estrategia.

Dependiendo de esta Comisión se creará el **Grupo Técnico de Seguimiento y Evaluación (GTSE)** responsable de la evaluación interna de la Estrategia, y que elaborará para su remisión a la Comisión.

La configuración de este Grupo Técnico de Seguimiento y Evaluación deberá atender al criterio de paridad en materia de género.



Siguiendo la línea metodológica implantada por el III Plan Andaluz de Salud y desarrollada en el IV Plan Andaluz de Salud, la gestión y dirección de la Estrategia en Seguridad Alimentaria se ejecutará de forma provincializada. Corresponde a este órgano la más alta responsabilidad en cuanto a la Dirección política y estratégica de la Estrategia, a nivel provincial. Igualmente le corresponde integrar en dicho nivel las diferentes representaciones de administraciones competentes en materia de seguridad alimentaria y otros grupos de interés.

Cada organización territorial establecerá una Comisión Provincial, que, recayendo en la estructura periférica de la Consejería de Salud, integre también a nivel provincial a todas las administraciones y grupos de interés.

La Comisión, será el máximo responsable a nivel provincial de la implementación de la Estrategia y la consecución de sus Objetivos.

Los miembros y régimen de funcionamiento serán determinados por el propio órgano atendiendo al criterio de paridad en materia de género.

Serán funciones de la Comisión Provincial:

- Dirigir y coordinar la Estrategia a nivel provincial.

- Velar por la ejecución de los diferentes planes de Acción para el logro de cada Línea Estratégica en su ámbito territorial.
- Hacer un seguimiento del cuadro de mando.
- Elaborar un informe anual.
- Elevar a la Comisión de Participación y Seguimiento el informe anual y los informes globales de ejecución y evaluación continua de la Estrategia en su provincia.

Como apoyo a la CPE se configura un **Comité Técnico**, liderado preferentemente por la Jefatura del Servicio de Salud Pública, y con una persona coordinadora provincial, en el que estarán representadas todas las Jefaturas de Servicio designadas "ad hoc" por las diferentes Delegaciones. Este Comité Técnico provincial deberá atender en su configuración al criterio de paridad en materia de género. Este Comité creará **Grupos de trabajo** para la concreción de la Estrategia a nivel provincial. El perfil orientativo de estos Grupos es: que sea intersectorial, con participación de la ciudadanía, asociaciones empresariales y otros grupos de interés, paritario y con una participación de las Entidades locales.

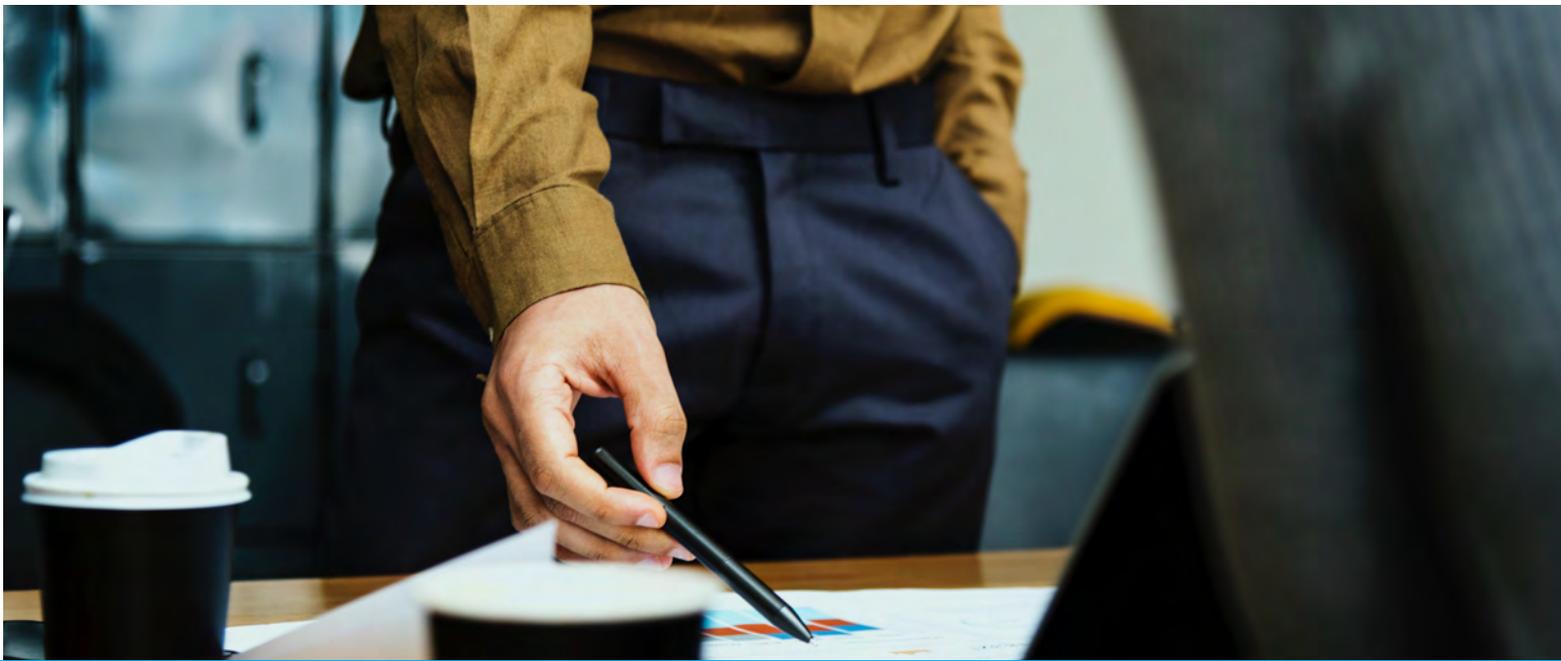
El Comité Técnico elaborará un análisis de situación en cuanto al ámbito de Seguridad Alimentaria definida en la Estrategia. Este análisis se traslada a la Comisión Provincial de la estrategia (CPE) que revisa, hace aportaciones y finalmente valida, configurándose así un **Informe de Situación Provincial de Seguridad Alimentaria**.

A partir del mismo el Comité Técnico, mediante los Grupos identifica y prioriza diferentes situaciones en el ámbito provincial y elabora una propuesta de prioridades que traslada a la Comisión Provincial de la Estrategia (CPE), que revisa y valida generando el Informe de Prioridades, que sirve de base a los Grupos para que cada uno desarrolle las metas correspondientes.

En este momento cada Grupo, en función del análisis y la priorización provincial, seleccionará al menos una Línea Estratégica por cada Objetivo y definirá las estrategias y los Planes de Acción, para su logro.

Una vez definidos las Líneas estratégicas, las estrategias y los planes de Acción para su logro, se enviarán al **Comité Técnico** para integrar y armonizar las propuestas respecto de la priorización provincial, que quedará recogido en un documento borrador que deberá ser posteriormente validado por la *Comisión Provincial de la Estrategia (CPE)* y que como propuesta provincial será remitido a la *Comisión de Participación y Seguimiento de la Estrategia*²².

22 Adaptación del capítulo "Puesta en marcha... La implicación de todos los sectores" del IV PLAN ANDALUZ DE SALUD (PAS IV).



10 // SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El seguimiento y evaluación de la presente Estrategia se ha planteado, a **nivel Interno**, tanto en los diferentes niveles de responsabilidad en la implementación de la Estrategia (Comisión de Participación y Seguimiento) y en el de ejecución y responsabilidad directa de su ejecución (Comisiones Provinciales). Dicha evaluación debe estar basada en un Sistema de Indicadores que se habrán de definir en el momento de la implementación de las diferentes Líneas estratégicas, así como en el Cuadro de Mandos que se elaborará al efecto.

Seguimiento

El seguimiento estratégico deberá dividirse en al menos 4 fases:

- La definición de las fichas de ejecución e indicadores para las acciones y medidas provinciales.
- La recopilación periódica de la información obtenida a través de las mismas.
- El análisis de la información.
- La evaluación.

El Comité Técnico de la CPE definirá por cada área de intervención, las fichas e indicadores (que deben ser validados) de las acciones y medidas que estén priorizadas, e impulsará la ejecución de las mismas. Una vez definidas las fichas, validados los indicadores y ejecutadas las medidas, recopilará el informe de resultados en base a la información obtenida de éstos por cada responsable con periodicidad anual. Este Comité a partir de esta información, sustanciará el informe anual de seguimiento (directamente o a través de la creación de una comisión técnica de seguimiento) y lo elevará a la Comisión Provincial de la Estrategia. Asimismo, con carácter bianual, elaborará el informe intermedio de evaluación, que recogiendo los datos del seguimiento de los dos años anteriores. Las demandas ciudadanas, observaciones y propuestas, que se pongan de manifiesto por la Comisión Provincial, cómo órgano de participación, serán analizadas en su seno a los efectos de que puedan ser incluidas en el nuevo proceso de planificación.

La Comisión Provincial de la Estrategia, supervisará y aprobará tanto el nuevo documento de compromisos bienales de desarrollo del correspondiente plan provincial como el informe final de evaluación.

10.1 PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES PROVINCIALES. FICHAS DE LAS MEDIDAS Y DISEÑO DE INDICADORES

Los indicadores serán definidos por las personas responsables de la ejecución de los planes de Acción, y que dicho proceso incluya un procedimiento de validación en el participe el Comité Técnico provincial y el Grupo Técnico de Evaluación y Seguimiento.

Las medidas que desarrollen cada Plan de Acción deben ser planificadas de manera anual, contemplando los datos arrojados por la evaluación de la estrategia como principal input de esta planificación.

La planificación de cada acción provincial debe llevar aparejada la definición de que medios o recursos se articulan para la ejecución de éstas y que resultados se espera conseguir con las mismas. Así, en su evaluación se podrá establecer una comparativa entre los medios empleados y actividades realizadas, parámetros de ejecución y los resultados alcanzados con las mismas. Por tanto, de manera paralela a la definición de los indicadores, se deberá diseñar una ficha por acción provincial que recoja los datos necesarios para que se pueda interpretar de manera clara, la eficacia y eficiencia en la ejecución de las medidas que contemple, facilitando así el seguimiento del grado de ejecución y resultado de las mismas. Estas plantillas serán, por tanto, junto con los datos aportados por los indicadores, la principal fuente de información a incluir en los informes de seguimiento y evaluación.

10.1.1 MODELO DE INDICADORES

La información que debe recoger en su diseño cada indicador y una breve explicación del significado de cada ítem que se recoge en el modelo propuesto.

REFLEJA EL NOMBRE DADO AL INDICADOR	
Código	<p>Representa un código interno dado para hacer referencia al indicador. Este código deberá seguir la numeración propuesta en las distintas medidas que se incorporen a cada acción provincial.</p>
Tipo	<p>Refleja la tipología del indicador que se desea medir. En este sentido, dependiendo de la utilidad del indicador en el proceso de evaluación y seguimiento del Plan, se presentan 3 tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de impacto: se utilizan para medir el nivel de consecución de los objetivos estratégicos reflejados en el Plan (Aplicable a la evaluación externa del IV PAS). • Indicadores de resultado: se utilizan para medir los resultados obtenidos por la Administración a partir del desarrollo de sus políticas y medidas. Es decir, mide qué se consigue gracias a la actividad de la Administración. • Indicadores de realización o ejecución: se utilizan para hacer el seguimiento de la actividad propia de la Organización.
Medida	Hace referencia a la medida concreta que se ha definido para una acción provincial del Plan que se intenta evaluar con el indicador en cuestión.
Responsable	Recoge el puesto que tiene responsabilidad directa en la coordinación de las actuaciones administrativas con efecto sobre el valor del indicador, así como de facilitar los resultados del mismo al sistema de indicadores del Plan.
Descripción	En este campo se desarrolla y explica el concepto que se quiere evaluar por medio del indicador y las magnitudes que están implicadas en su concepción.
Interpretación	En este campo se refleja la interpretación de lo que se quiere conseguir con el seguimiento del indicador y su relación con el objetivo del Plan al que se refiere, una descripción del contexto en el que se recoge la información y aquellos otros condicionantes que ayudan a tener una mayor comprensión de la magnitud reflejada por el indicador.

REFLEJA EL NOMBRE DADO AL INDICADOR

Variables explotación	Recoge las distintas variables en las que el valor calculado del indicador puede desagregarse de forma que se obtenga información relevante que permita identificar los campos a los que conviene enfocar/dirigir las actuaciones administrativas de forma que se incremente la eficiencia de sus resultados o se corrijan las desigualdades puestas de manifiesto en el análisis.
Fórmula	Indica la expresión verbal de la fórmula matemática a partir de la cual se obtendrá el valor del indicador.
Unidad	Expresa la unidad de medida en la cual se expresarán los resultados del indicador derivados de la fórmula de cálculo.
Tendencia	Expresa cuál sería la evolución deseable del valor del indicador, así como en algunas ocasiones el valor óptimo u objetivo del mismo.
Periodicidad	Expresa la frecuencia con la que se realiza el cálculo del indicador.
Fuente/Sistema	Indica de dónde se obtendrán los valores que se utilizarán en la fórmula para obtener el resultado. Estos valores podrán provenir o bien de un sistema informático en el cual se recojan actualmente (alimentación automática), o bien de manera manual.
Metodología de recogida	Este campo refleja el procedimiento según el cual se recogen los datos, las personas responsables de recoger, consolidar y transmitir la información y los soportes en que se almacena. De esta forma se pretende aportar datos sobre los posibles sesgos o limitaciones que se puedan derivar de este proceso de gestión de la información previo a su uso.

10.1.2 FICHA POR ACCIÓN PROVINCIAL

En la siguiente tabla se describe cada uno de los campos a cumplimentar para la ficha descriptiva de cada acción provincial:

#	CAMPO	DESCRIPCIÓN
1	Acción	Refleja la denominación de la acción en el IV PAS.
2	Acción Provincial	Indica la acción provincial priorizada en el plan provincial.
3	Responsable	Recoge el agente que tiene la responsabilidad directa sobre el desarrollo de la medida.
4	Descripción	Indica en qué consiste la acción y los aspectos relevantes de la misma.
5	Fecha de inicio	Fecha en la que comienza la ejecución del primer hito de la medida.
6	Fecha fin	Fecha prevista para la finalización del último hito de la medida.
7	Programación	Son aquellas medidas o hitos intermedios que deben realizarse para cumplir con lo establecido en la acción provincial.
8	Valoración	Se debe reflejar la valoración que se hace de los hitos y medidas previstos en el ejercicio y los principales productos o resultados de los mismos.
9	Estado	<p>Este campo refleja el estado de ejecución de la medida en el año evaluado, distinguiendo entre los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">  Sin ejecución: Dispone de hitos definidos para el ejercicio, pero los hitos definidos no se han ejecutado conforme a la programación.  Parcialmente ejecutada: Se trata de medidas en que no se han ejecutado todos los hitos programados para el ejercicio.  Ejecutada: Son aquellas medidas en que se han finalizado todos los hitos programados para el ejercicio evaluado.  Sin programar: En este estado se encuentran las medidas en que no se han definido hitos de ejecución.  Programado para próximos ejercicios: Son aquellas medidas cuyos hitos se han definido para los siguientes ejercicios.  Finalizada: Son las medidas que han finalizado su ejecución en ejercicios precedentes.  Desviada: Son las medidas que, debiendo haber finalizado en ejercicios precedentes, se encuentran pendientes de finalización.
10	Previsión presupuestaria	Son los recursos presupuestarios comprometidos con la ejecución de la medida, en caso de ejecutarse con personal propio se debe indicar los recursos propios que se asignan a cada medida, quién la lleva a cabo y a qué sección y agente pertenece.

10.1.3 ESTRUCTURA DE LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los informes de seguimiento y evaluación deben realizar un análisis de la ejecución y resultados de las acciones previstas en la planificación anual que permita reorientar y volver a priorizar las acciones a ejecutar en el próximo año. Los informes de evaluación deberán contemplar, además, el análisis de la viabilidad, que dependerá en gran medida de las posibilidades presupuestarias, las prioridades marcadas por el informe de seguimiento de los años anteriores y la disponibilidad de recursos humanos para su ejecución. Aspecto que deberá quedar definido por la Comisión Provincial a propuesta del Comité técnico. Esta última es quizás la gran diferencia que deberá existir entre los informes anuales de seguimiento y el informe de evaluación intermedio y final, dado que en éstos últimos debe quedar definida una nueva planificación donde quede reflejada de los distintos agentes que participan en el plan.

Los informes de seguimiento deberán incorporar por tanto como mínimo:

- ▶ El grado de ejecución del total de acciones programadas en el año que se esté evaluando, información que se obtiene de los datos aportados por cada ficha de acción provincial. Así se podrá conocer el grado de ejecución según las variables descritas en la columna "estado" (ver columna 9 de la ficha de acción provincial) el grado de ejecución según lo previsto.
- ▶ La evaluación de los indicadores: para cada medida, deberá reflejar los resultados que éstos arrojen haciendo un análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles que se desprendan de tales resultados.

- ▶ Recomendaciones/Conclusiones por cada acción programada. Incluirán los aspectos a mejorar y por tanto a considerar en la programación del próximo año.
- ▶ Actualización de la planificación. Según las conclusiones alcanzadas en el último informe de seguimiento, las acciones programadas para el año venidero (según lo previsto por cada ficha de acción provincial) y en el caso de los informes de evaluación intermedios y finales, el análisis de viabilidad realizado²³.

²³ Adaptación al Modelo de Evaluación del I Plan Andaluz de Salud Ambiental (PASA).

**ESTRATEGIA
DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA
PARA ANDALUCÍA**

2018/2022



JUNTA DE ANDALUCIA