

Tejiendo territorio

Análisis de las barreras legislativas y normativas para las pequeñas producciones artesanales de Andalucía



Este libro se distribuye bajo una licencia «Reconocimiento - No comercial», que se puede consultar en http://creativecommons.org/choose/?lang=es_ES Está permitida la reproducción de los contenidos de esta publicación, siempre y cuando se cite la procedencia y se haga sin fines comerciales.



Campus Universitario de Rabanales. Edificio Paraninfo 2ª Planta. 14014 Córdoba
www.justiciaalimentaria.org
andalucia@justiciaalimentaria.org.es
957218668

Autoría: Justicia Alimentaria
Investigación a cargo de: Ferran García y Liliana Reina-Usuga (Justicia Alimentaria)
Coordinación de la investigación: Ferran García y Liliana Reina-Usuga (Justicia Alimentaria)

Colaboración:



Red Española de Queserías de Campo y Artesanas

Valeria Di Paula

Depósito legal: CO 1659-2019

Diseño y maquetación: Juan Carlos Hidalgo y Natalia Resnik
Impresión: Copisterías Don Folio

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Justicia Alimentaria y no refleja, necesariamente, la postura de la AACID.



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONSECUENCIAS DEL ACTUAL SISTEMA ALIMENTARIO Y PROPUESTAS DESDE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	6
3. NORMATIVA HIGIÉNICO-SANITARIA	14
3.1 Principales reglamentos comunitarios de higiene	14
3.2 Características de la normativa comunitaria	15
3.3 Aplicación de la flexibilidad	15
3.4 Posibilidades de flexibilidad concedida por el Estado miembro	16
3.5 El procedimiento de concesión de excepciones para alimentos con características tradicionales en el Estado español. Situación actual y realidades puntuales en Andalucía	18
3.6 Posibilidades de flexibilidad decidida y aplicada por el operador alimentario	19
3.7 Procedimientos de autocontrol en las pequeñas producciones: análisis de la situación	20
4. ALGUNOS CASOS DE INTERÉS	22
4.1 Queso artesanal	22
4.2 Pequeños mataderos	24
4.3 Pan artesanal	26
5. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA VIABILIDAD DE LAS PEQUEÑAS PRODUCCIONES	30
5.1 Mejoras de trabajo a las estrictamente normativas	30
5.2 Trabajo asociativo: el caso de la Red Española de Queserías de Campo y Artesanas - QueRed	31
5.3 Normativa autonómica de venta directa	33
5.4 Autorización comunitaria	34
5.5 Lèt Agogo (Haití)	34
6. PROPUESTAS EN ANDALUCÍA	36
6.1 Alternativas	36
6.2 Priorización de alternativas	37
6.3 Acciones	37
7. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS NORMATIVAS	43
7.1 Marco Europeo: «La Europa que no ama a las mujeres rurales»	44
7.2 Marco Estatal: «Conseguir la cotitularidad es una carrera de obstáculos»	48
7.3 Marco autonómico: «Somos heroínas precarias»	50
7.4 Diagnóstico de la situación actual de las mujeres transformadoras artesanales de alimentos en Andalucía	53
7.5 Soberanía Alimentaria feminista	55
7.6 Buenas prácticas encaminadas a disminuir la brecha de género	56

1. INTRODUCCIÓN

La alimentación, indisociable de la supervivencia humana, se ha desarrollado mediante un largo proceso de investigaciones y descubrimientos. Desde la invención de la agricultura, mujeres y hombres han experimentado hibridando semillas, asociando cultivos, seleccionando y preservando alimentos y, a través de estas tareas, han generado los más importantes referentes de cada cultura y de cada sociedad.

Hoy en día, sin embargo, la alimentación se ha trasladado de las manos del campesinado, de la cercanía de los campos, a una alimentación basada en el mercado internacional, los alimentos kilométricos, la alimentación procesada y el control oligopólico corporativo. Más de 50 años después de la extensión y dominancia de este sistema, los efectos adversos de la alimentación neoliberal sobre nuestras vidas y medio ambiente son claros y comprobables. Las voces que, desde todos los ángulos, reclaman un cambio drástico de los sistemas alimentarios, ya son imposibles de silenciar.

Para conseguir revertir la situación, existen múltiples iniciativas y acciones, y una de ellas es la que representa este estudio: allanar el camino a la producción, transformación y comercialización de alimentos campesinos, de temporada y con vocación de circuito corto. O, dicho de otro modo, eliminar las barreras actuales que limitan su actividad y la dificultan innecesariamente. Son escasos los estudios sobre productos elaborados con procesos artesanales que permitan mantener su carácter único y diferencial de acuerdo con la normativa higiénico-sanitaria y otras legislaciones de comercialización; mientras que hay muchos estudios sobre la elaboración de productos industrializados. La desvalorización del conocimiento tradicional y la legislación existente ha promovido una artesanía alimentaria concebida a la medida de la industria, eliminando a muchas personas que habían elaborado artesanalmente toda la vida. En este contexto, esta investigación pretende contribuir a los debates recientes sobre el papel de las pequeñas transformaciones tradicionales alimentarias, como motor y solución potencial para los problemas de seguridad alimentaria. Así, se analizan las principales dificultades y se proponen alternativas de solución para mejorar su viabilidad.

Finalmente, aunque este informe se centra en la realidad andaluza, hemos dedicado diferentes apartados para visibilizar algunas experiencias del Sur global, que permiten reflexionar y establecer diálogo de saberes entre las diferentes realidades de la pequeña producción alimentaria.

Objetivo y finalidad

La presente investigación tiene como objetivo mejorar la viabilidad de pequeñas producciones artesanales existentes y facilitar la puesta en marcha de nuevas. Para alcanzar este propósito, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- 1• Describir los impactos negativos del actual sistema agroalimentario y las alternativas que propone la Soberanía Alimentaria.
- 2• Analizar la legislación que regula la producción campesina artesanal a nivel europeo, estatal y andaluz destacando los obstáculos a la Soberanía Alimentaria.
- 3• Identificar las dificultades con las que se encuentran las personas productoras/transformadoras tradicionales en Andalucía y proponer alternativas viables que permitan el desarrollo de un modelo de producción, transformación y comercialización local que favorezca la Soberanía Alimentaria.
- 4• Identificar la situación de las mujeres del ámbito rural, focalizando en las transformadoras de alimentos tradicionales, desde una perspectiva de las normativas vigentes.

El proceso metodológico que se ha seguido se basa en el análisis cualitativo de información secundaria y primaria y una etapa participativa. La investigación forma parte del proyecto «Hacia un sistema agroalimentario sostenible, justo y equitativo: comercio local y pequeñas producciones como herramienta para la Soberanía Alimentaria», financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y ejecutado por Justicia Alimentaria. ■



2. CONSECUENCIAS DEL ACTUAL SISTEMA ALIMENTARIO Y PROPUESTAS DESDE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

► La alimentación de proximidad tiene una serie de beneficios. Entre los ambientales, los sistemas alimentarios locales conllevan una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (recordemos que el sistema alimentario globalizado representa casi la mitad de las emisiones), una menor demanda energética y específicamente de energía fósil (la base del sistema alimentario globalizado es el petróleo necesario para fertilizantes, plaguicidas, mecanización, transporte o envasado), una menor contaminación (la principal industria contaminante a nivel europeo es la alimentaria) o poner un freno a la alarmante pérdida de biodiversidad agrícola y de espacios agroambientales, entre otros.

A nivel de beneficios socioeconómicos, nos encontramos con que los mercados locales crean más empleo local y más diverso, generan más economía local (por cada euro que se invierte en estos sistemas, se llegan a generar más del doble de ingresos locales que en el sistema globalizado) y suponen una de las pocas salidas para un sector agrario en crisis desde hace años y abandonado al enorme poder que ostenta la industria y la distribución en

la cadena agroalimentaria dominante. Para el sector agrario familiar, la venta de proximidad aparece como una oportunidad de escapar de esas cadenas alimentarias pilotadas por un pequeño grupo de corporaciones con cada vez mayor poder. Los mercados locales son herramientas que facilitan que las fincas agrarias sean económicamente rentables y capaces de dotar de un nivel de vida adecuado a los trabajadores y sus familias. La viabilidad de las actividades agrarias es clave para el mantenimiento de una agricultura y un medio rural vivos. Y el medio rural es importante para los que viven en él y para los que no.

Algunas cuantificaciones

Las valoraciones llevadas a cabo por un estudio financiado por la Unión Europea, indican que las cadenas cortas de comercialización son las formas más importantes y más beneficiosas para el desarrollo rural. En general, generan más empleo que cualquier otra actividad, más ingresos que la mayoría de otras actividades y más valor añadido neto monetario que cualquier otra forma de actividad¹.

¹ [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC80420/final%20ipts%20jrc%2080420%20\(online\).pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC80420/final%20ipts%20jrc%2080420%20(online).pdf)

Existen diversos análisis² que intentan cuantificar este hecho:

- 1• Efecto multiplicador: uno de los estudios citados calcula que, por cada euro gastado en un mercado de granja, 0,58 se generan de forma indirecta (multiplicador de 1,58). Estudios similares realizados nos dan multiplicadores equivalentes entre 1,41 y 1,71. De todas maneras, hay que considerar que, a medida que estos sistemas crecen, es posible que otros empleos derivados del sistema alimentario industrial decaigan y, a la hora de hacer este tipo de análisis, se deben incorporar estas sumas y restas.
- 2• Uno de los mayores estudios comparativos lo realizó la New Economics Foundation (NEF)³ en Inglaterra. El estudio concluye que un sistema basado en mercados municipales y circuitos alimentarios cortos genera el doble de puestos de trabajo que otro basado en supermercados, siendo diferentes no solo el número, sino también el tipo de trabajo y, sobre todo, las características de resistencia, resiliencia, etc. tipo ecosistema de un ecosistema laboral u otro. En este mismo estudio de la NEF³, aparece el fenómeno de la enorme variedad y diversidad de negocios asociados a los sistemas alimentarios locales.
- 3• Otro estudio indica que 10 € gastados en un esquema de circuito corto genera 25 € para la economía local, contra los 14 € que genera el esquema supermercado.
- 4• Cada compra en un súper⁴ o en una tienda local activa mecanismos distintos, toda una serie de conexiones que o bien traban o bien potencian la economía local. Así, por cada euro gastado en un súper, generamos solamente la mitad para la economía local que si lo hubiéramos gastado en un esquema de tienda familiar.

Aunque los valores exactos difieren, los datos señalan que, si queremos dinamizar la economía local, debemos optar por formatos distintos a la de productor-procesador-distribuidor global.

Para las Administraciones locales a nivel contributivo y financiero.

Que exista un rico entramado empresarial local, activo y dinámico tiene también consecuencias directas en las propias finanzas locales. Unas finanzas que, naturalmente, nos retrotraen al punto anterior de beneficios sociales (para la sociedad) de los sistemas alimentarios locales.

Relación cadena corta-larga vs sistema de producción vs manipulación-procesado-ensado

Es muy importante tener claro que existe una intensa coherencia dentro de cada tipo de cadena alimentaria. Son como piezas de juegos diferentes no intercambiables. Un alfil de ajedrez no sirve para jugar a las damas y viceversa. En concreto, un tipo determinado de productor/a (familiar) no puede formar parte (más allá de una subcontratación por parte de la empresa global para que fabrique una pieza alimentaria) de los sistemas alimentarios globales. A medida que vamos alejando físicamente la producción y el consumo (alimentos kilométricos), vamos gradualmente también variando el tipo de cadena, sus actores, sus funciones, y varía quién produce el alimentos, cómo, qué alimento; varía quién lo comercializa, dónde se vende, a qué precio y cómo se compra. Lo varía todo.

En el actual sistema alimentario predominante, 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 marcan la dinámica del sector contemplan ahora el acceso, tanto a los recursos como a los mercados, a escala mundial. No se trata solo de una extensión cuantitativa de las relaciones mercantiles, sino, sobre todo, de un cambio cualitativo en los modos de organización. Es decir, no es solo un mercado mayor, sino que se organiza, indefectiblemente, de forma distinta.

La agricultura se ve así afectada también por estas nuevas formas de organización, de modo que ahora podemos encontrarnos con grandes corporaciones como Ebro Foods o García Carrión tratando de «optimizar» sus estructuras de aprovisionamiento, subcontratando la puesta en funcionamiento de cientos de hectáreas de tierras en diferentes lugares y estaciones, para así asegurar el abastecimiento de los mercados globales con una gran variedad de productos y a lo largo de todo el año. Cada vez con mayor frecuencia, la cadena gobernada desde estos gigantes de la agroalimentación incluye agentes que arriendan, como un *input* más, el suelo a los propietarios y propietarias y organizan y coordinan las diferentes tareas a realizar subcontratando con empresas que se encargarán de las distintas fases que componen el proceso de «fabricación» de los productos agrícolas. Los complejos agroganaderos funcionan también con esquemas que implican múltiples piezas localizadas en diferentes territorios y que van desde la producción de granos y elaboración de piensos, hasta la fabricación de productos cárnicos, integrándose las diferentes operaciones a escala global.

2 http://www.sustainweb.org/pdf/afn_m1_p2.pdf

3 http://www.pluggingtheleaks.org/downloads/ptl_handbook.pdf

4 http://www.sustainweb.org/pdf/afn_m1_p2.pdf

De este modo, los mercados mundiales se inundan de alimentos que se dicen «de ninguna parte» (Mc Michael, 2002), pudiendo ahora ser manejada la adscripción territorial de los procesos desde estrategias globales que condicionan la localización de las diferentes piezas que componen el puzzle agroalimentario, construyéndose, incluso, o cambiándose artificialmente las ventajas comparativas, —ahora ventajas absolutas—, a partir de decisiones sobre la localización y el tratamiento de los diferentes nudos de la red. Esta estructura proporciona la posibilidad de utilizar los distintos territorios de la manera más eficiente, de modo que el capital global tiene la posibilidad de optimizar el aprovechamiento de las condiciones específicas de lo local. En este sentido, como se ha subrayado en otro lugar (Delgado, 1998), los territorios son ahora utilizados con mayor intensidad que nunca, de modo que la llamada *desterritorialización* debe ser entendida como falta de compromiso o enraizamiento del capital con los lugares concretos y no como desvinculación entre procesos económicos y territorio, porque, por un lado, la globalización, «como estrategia para el control (y no la supresión) de la diversidad, supone una estrecha articulación con las especificidades locales» (Veltz, 1999) y por otro, las implicaciones territoriales, ecológicas y sociales, en los lugares de localización de los procesos económicos, son de gran transcendencia.

Esta dinámica nos muestra que, para construir el entramado de conexiones subordinadas a los intereses de los imperios globales, se destruyen a su vez, en todos los eslabones de la cadena, un conjunto de conexiones esenciales para el mantenimiento de la vida local. En el primer eslabón no solo desaparecen los cultivos y las explotaciones menos eficientes, sino que la actividad agraria que permanece se ve sumergida en la espiral que profundiza su desconexión con el entorno, intensificándose la sobreexplotación y el deterioro de los recursos locales —mano de obra y recursos naturales—, mientras se incrementa la dependencia de insumos —materiales y energía—, procedentes de otros territorios. En el tramo de la distribución, el predominio de las grandes empresas también tiene efectos espaciales de gran transcendencia, destruyéndose ante su avance partes del tejido local dedicado a la industria y al comercio.

Un circuito corto de producción o una venta directa implica cambios en la producción y un cambio en la producción implica cambios en la transformación o manipulación del producto o cambios en el tipo de circuito de comercialización implica cambios en los hábitos de consumo. Por ejemplo, si se opta por una venta directa, se producirá una adaptación

de la producción al sistema de comercialización (el productor debe escuchar y estar atento a las demandas del consumo. La venta directa necesita a menudo una producción muy diversificada o una fórmula cooperativa que la ofrezca) y una adaptación de competencias comerciales. Todo esto hay que tenerlo muy presente cuando se intenta potenciar sistemas mixtos entre los sistemas mundializados y los locales, ya que puede no ser posible o no provocar los cambios sociales deseados.

Además de los aspectos puramente monetarios, los mercados locales aportan beneficios sociales que son especialmente visibles, por ejemplo, en las comunidades como la educativa, cuando se aplican a los comedores escolares.

Nos referimos a aspectos como la relación, la información o la participación.

En el primero, la relación, los mercados locales tienen mayor capacidad para potenciar el conocimiento directo entre las personas productoras, elaboradoras, consumidoras y otros actores que intervienen en la cadena alimentaria. Esto fortalece las relaciones comunitarias. Mientras que el sistema agroalimentario dominante se caracteriza por el anonimato y la homogeneización, las redes alternativas de alimentación se basan en la resocialización de los procesos

de producción y consumo en un mismo espacio. Este proceso se concreta en un mayor y mejor equilibrio de poder que en la cadena dominante, en la comunicación directa o en el hecho de compartir la información sobre los costes. De esta manera, los mercados locales pueden convertirse en un puente entre la actividad económica local y el tejido asociativo.

Por lo que respecta a la información, los mercados locales tienen mayor capacidad para la promoción de espacios de conocimiento y de educación sobre el sistema agroalimentario, que permitan tomar decisiones de manera autónoma y responsable. La predominancia en el mercado agroindustrial de comida empaquetada, fuertemente procesada y transformada industrialmente, es vista a menudo como un fruto de las preferencias de la persona consumidora. Sin embargo, estas preferencias a menudo se han arraigado en los consumidores y consumidoras a través de procesos de desinformación y reeducación de sus preferencias hacia estos productos. La publicidad y el marketing son dos poderosísimas herramientas para ello. De hecho, se calcula que una cuarta parte de la publicidad televisiva en el Estado español hace referencia a productos alimentarios. La alimentación globalizada se convierte en opaca, y es casi imposible para la persona con-

La realidad es que más del 80 % de las judías, garbanzos, lentejas o guisantes que consumimos en el Estado español es importado de países como Argentina, Brasil, Canadá, México o Ucrania.

sumidora trazar los circuitos por los que han pasado los productos. En este sentido, muchas personas han perdido el conocimiento y las habilidades necesarias para tomar decisiones sobre las múltiples dimensiones de la calidad, o sobre cómo una dieta equilibrada y de temporada contribuye a mejorar la salud. Los circuitos cortos ofrecen la posibilidad de gestionar estos conocimientos a través de la acción colectiva. Un ejemplo de ello son todas las actividades de educación alimentaria que acompañan a la mayoría de proyectos de comedores escolares de proximidad o ecológicos.

Finalmente, la participación. Esta hace referencia a la capacidad de la gente para participar de forma directa en el gobierno y la gestión de los múltiples componentes del sistema alimentario, y en definitiva democratizarlo. Actualmente, en el sistema agroalimentario convencional, la participación de las personas productoras y elaboradoras se limita a entregar el producto a distribuidores e intermediarios, a menudo desconociendo incluso el precio que recibirán al final de la temporada, con unos precios fijados con ninguna o muy poca posibilidad de intervenir. El papel de los consumidores y consumidoras se reduce, por otra parte, a ser compradores o usuarios finales del servicio. Aunque este rol se ha definido a veces como una posibilidad de elegir, los procesos descritos anteriormente apuntan a que esta supuesta libertad es mucho más restringida de lo que parece *a priori*, ya que se limita a elegir entre unos productos muy limitados y de los que se desconocen los procesos de producción, los intermediarios, el precio que ha recibido cada eslabón de la cadena, etc.

Además de todo esto, tenemos que añadir los beneficios para la salud y la calidad de los alimentos que comemos. En lo que se refiere a la calidad nutricional, si bien todos los factores que afectan la calidad nutricional (tipo y variedad del alimento, método de producción, manejo poscosecha, almacenamiento, elaboración y acondicionamiento), son igualmente aplicables a productos agrícolas que son producidos localmente o globalmente, si se opta por fuentes locales para satisfacer las necesidades alimentarias, estos alimentos tienen mayor potencial de mantener su punto óptimo de nutrientes. Por lo que respecta a la salud, no debemos olvidar que, en contra de lo que a veces podemos pensar, cuanto más compleja y larga es la cadena alimentaria, cuanto más se aleja de nosotros, más riesgo existe. Esto lo admiten las propias normativas sanitarias europeas, que permiten mayor flexibilidad a los mercados locales justamente por su menor riesgo respecto a sus colegas globales.

Los alimentos kilométricos han invadido ya de una manera amplísima toda nuestra alimentación. Manzanas, naranjas, peras, melones, pasta, cereales,

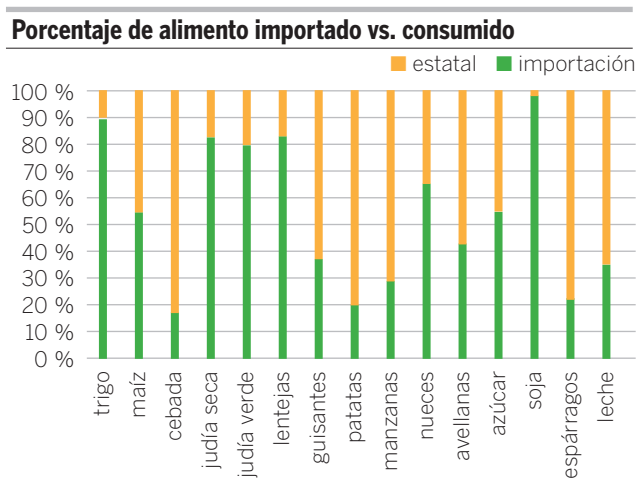
pescado, alimentación para nuestra cabaña ganadera, leche... Todos son alimentos que un día fueron locales y que ya consumimos en gran parte provenientes de todo el globo terráqueo. Como ejemplo paradigmático, tenemos las legumbres, un producto que sigue estando en nuestro imaginario colectivo como local, y que forma parte de la base de la pirámide alimentaria. La realidad es que más del 80 % de las judías, garbanzos, lentejas o guisantes que consumimos en el Estado español es importado de países como Argentina, Brasil, Canadá, México o Ucrania. Somos el país del mundo que más judías verdes importa, y desde el año 2000 hasta hoy, esas importaciones han crecido en más de un 1000 %. Esa es la realidad de nuestra alimentación y Andalucía no escapa de ella.

La absurdidad del actual flujo alimentario descontrolado se manifiesta en situaciones como las que siguen. Son datos de importación y exportación de Andalucía:

- Cada día se importan 3200 kg de carne de pollo y se exportan 11 000 kg.
- Cada día se importan 3800 kg de leche y se exportan 3 400 kg.
- Cada día se importan 3300 kg de huevos y se exportan 6 000 kg.
- Cada día se importan 100 00 kg de uvas y se exportan 21 000 kg.
- Cada día se importan 65 000 kg de frutos secos y se exportan 46 000 kg.

Además del tránsito internacional, no debemos olvidar el interno. El 25 % de las mercancías que se transportan por carretera en el Estado español son alimentos.

Estos son algunos de los alimentos de gran consumo y el porcentaje de importación respecto al consumido.



Existe un elemento importante que hay que considerar: tanto el maíz como la soja se destinan, en gran parte, a la alimentación animal. Es decir, que, aunque excepto la leche, no existen porcentajes de importación significativos (respecto al consumo) de carnes o huevo; en realidad esta producción está supeeditada a la importación de maíz y soja (principales ingredientes, con diferencia, de los piensos para la ganadería industrial).

Y es que el leviatán indiscutible de los alimentos kilométricos permanece a menudo muy oculto: la ganadería industrial.

A partir de los datos, podemos calcular a modo de ilustración el día del año en que dejamos de tener alimento propio y empezamos a consumir alimento importado, una especie de día de la dependencia alimentaria.

	Día de la dependencia
trigo	1 febrero
maíz	22 junio
cebada	29 octubre
judía seca	2 marzo
judía verde	27 febrero
lentejas	1 marzo
guisantes	17 agosto
patatas	18 octubre
manzanas	14 septiembre
nueces	7 mayo
avellanas	25 julio
azúcar	14 junio
soja	1 enero
espárragos	7 octubre
leche	20 agosto

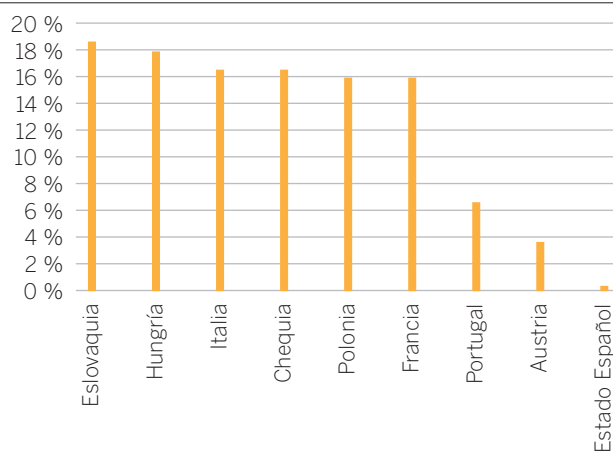
Andalucía no escapa de esta dinámica, al contrario, es la comunidad autónoma líder en alimentos kilométricos. Los últimos datos indican una cifra de negocio de 10 028 millones de euros en exportación de alimentos y bebidas, cifra récord histórica⁵.

La venta directa en el Estado español: una anomalía europea

Frente a la venta kilométrica y los alimentos de «ningún sitio», existe la venta directa o de circuito corto. Esta clasificación se refiere, solamente, a la distancia (en kilómetros y en intermediarios) que existe entre la producción y el consumo. Es decir, una venta directa, por ejemplo, nos indica que solamente hay dos actores en la cadena: la persona productora y la consumidora. Pero no nos dice nada de cómo se ha producido ese alimento ni quién lo produce ni, tan siquiera, dónde se produce. Se podría dar el caso de una venta directa kilométrica, vía compra Internet, por ejemplo, aunque no sea lo más fre-

cuenta. En cualquier caso, el concepto de venta directa, actualmente, sí podemos asociarlo a un sistema alimentario alternativo basado en explotaciones agroganaderas de pequeña escala, con transformación artesanal y venta cerca de donde se produce el alimento. Si miramos a nuestro entorno, vemos que, en los países de la UE, este formato de venta no es nada despreciable, al contrario. En algunos países nucleares de la Unión (como Francia o Italia), la venta directa ronda entre el 15 % y el 20 % del total. El Estado español, por contra, está muy, muy, muy lejos de esas cifras.

Porcentaje explotaciones venta directa



Así, vemos que, mientras en Francia, Italia, Chequia, Hungría o Polonia, el porcentaje de granjas que realizan venta directa⁶ ronda el 18 %, en el Estado español se sitúan en un 0,3 %. Esto quiere decir que el potencial de crecimiento de estos canales es enorme. Lamentablemente, no disponemos de datos oficiales sobre cuál es la situación real de la venta alimentaria directa o en circuito corto en Andalucía.

Algunos impactos del sistema alimentario industrial

Como muestra, podemos decir que los sistemas alimentarios más industrializados utilizan entre el 10-19 % de toda la energía consumida en un territorio, o que la energía fósil utilizada es la misma que toda la utilizada por el transporte en este mismo territorio, o que para ponernos una unidad de energía en la boca en forma de alimento, hemos necesitado casi 8 unidades de energía para fabricarla y transportarla. También nos puede sorprender saber que el 80 % de toda el agua que utilizamos en el mundo es para la alimentación y que, para poder comer una sola manzana, hemos necesitado una media 70 litros de agua y para bebernos un vaso de leche, 200 litros⁷.

5. Datos de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (Extenda).

6. Los datos se refieren al porcentaje de granjas que vende el 50 % de su producción o más en forma de venta directa.

7. http://www.fao.org/nr/water/docs/virtual/virtual_a4.pdf

Los sistemas agroalimentarios son un gran consumidor de energía y materiales, aunque a veces no esté en nuestro imaginario colectivo como tal. También son un gran generador de impactos ambientales, muy por encima de otros sectores que acumulan más portadas en este sentido (transporte o industria, por ejemplo). Y uno de los puntos clave está en el plural que iniciaba este párrafo: sistemas alimentarios. No todos demandan la misma cantidad de energía y materiales ni generan los mismos impactos ambientales directos. Nuestra intención en los siguientes apartados es visibilizar que los sistemas alimentarios locales basados en la Soberanía Alimentaria son claramente mejores a nivel ambiental que los industrializados de larga distancia.

Gasto energético y emisiones de efecto invernadero

De manera intuitiva, tendemos a pensar que las diferencias se deben, básicamente, al transporte de los alimentos. En realidad, existen muchas otras variables que afectan al impacto en energía de las cadenas cortas vs las largas y normalmente el transporte no es la más importante. Algunas de esas variables están vinculadas a los sistemas productivos, a la transformación, envasado o tipo de comercialización.

Si nos centramos en el transporte, es importante saber que el impacto ambiental de los alimentos kilométricos depende de cómo son transportados, y no solamente desde dónde. Por ejemplo, Redlingshöfer⁸ analizó los impactos ambientales de diferentes formas de distribución. Sus resultados muestran que un sistema de alimentación de base local (un 80 % de los productos proceden de menos de 100 km de distancia) permite una reducción de los costes ambientales externos de entre un 60-90 % respecto a las formas más «largas». ¿La razón? La logística. Uno de los elementos clave (algunos autores consideran que el más clave) de las cadenas largas aún no está del todo desarrollado en las cortas, y se puede mejorar.

También que depende mucho de cómo son producidos. Hemos de considerar que las emisiones asociadas a la entrega final del alimento desde el productor o transformador hasta el punto de venta final puede no ser más del 4 % del total de emisiones generadas por ese alimento. En otras palabras, el 83 % de las emisiones ocurren antes de que el alimento abandone la granja⁹.

En términos de energía, la fase de producción apenas consume una pequeña parte del consumo to-

tal de energía asociado al sistema agroalimentario¹⁰. ¿En qué se va el resto?

A nivel general, desde que se produce un alimento hasta que nos lo llevamos a la boca, se pueden distinguir diferentes fases que configuran su ciclo de vida.

- Producción: agricultura, ganadería y pesca y los inputs necesarios.
- Transporte: de los elementos necesarios para producir alimentos (semillas, fertilizantes, piensos, etc.), de las materias primas al lugar de procesado, de los alimentos al establecimiento de venta y/o al consumidor.
- Procesado y embalaje: transformación y presentación del alimento.
- Distribución y almacenamiento: desde los lugares de producción y procesado hasta los puntos de venta.
- Consumo: destino final del alimento en hogares, restaurantes y hostelería, incluye los desechos.

La presencia o ausencia de las fases intermedias en la cadena alimentaria, así como sus características, determina la configuración de distintos tipos de circuitos, desde circuitos cortos y simples a circuitos largos y complejos. En general, los sistemas alimentarios locales tienen menos de estas fases y procesos.

Contaminación. La industria más contaminante es la alimentaria¹¹

Uno de los estudios más ambiciosos para determinar el grado de impacto ambiental de determinados productos de consumo, se realizó al amparo de la Comisión Europea. El objetivo de este proyecto fue identificar los productos que tienen un mayor impacto en el medio ambiente, analizando todo el ciclo de vida. Se categorizaron los productos y los impactos, estos últimos se agrupan en:

- Agotamiento abiótico
- Acidificación
- Ecotoxicidad
- Calentamiento global
- Eutrofización
- Toxicidad para los humanos
- Agotamiento de la capa de ozono
- Oxidación fotoquímica

Los resultados no dejan lugar a dudas sobre la preeminencia contaminante del sector alimentario. El

8. http://babordplus.univbordeaux.fr/notice.php?q=auteurs_tous%3A%28%22Redlingsh%C3%B6fer%2C%20Barbara%22%29&spec_expand=&star t=0

9. <http://www.worldwatch.org/node/6064>

10. Food and Water Watch.

11. Environmental Impact of Products (EIPRO). Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25.

modelo alimentario predominante que analiza el estudio es el modelo que anteriormente hemos descrito como dominante, por tanto, podemos asumir, básicamente, estos impactos a él. Los porcentajes que aparecen a continuación hacen referencia a la contribución de cada sector al contaminante, es decir, que la alimentación europea es la responsable del 21 % del agotamiento biótico de los ecosistemas, del 29 % del calentamiento global, del 24 % del agotamiento de la capa de ozono, del 24 % de la toxicidad humana, del 32 % de la ecotoxicidad, del 26 % de la oxidación fotoquímica, del 30 % de la acidificación y del 58 % de la eutrofización.

Impactos en el Sur

Existe el mito de creer que el mercado internacional de alimentos y productos agroganaderos y pesqueros es un buen motor de desarrollo para las sociedades rurales de los países empobrecidos. Que constituye una herramienta fundamental para la eliminación del hambre, subnutrición, pobreza y desigualdad. Que cada región debe invertir, con la ayuda internacional si hace falta, en crear modelos agroalimentarios intensivos que permitan aprovechar sus «ventajas» comparativas y aumentar así su presencia en el mercado internacional de alimentos. Que ese comercio redundará en trabajo y mejoría en las condiciones de vida de esas regiones.

La realidad es que la orientación de la agricultura, ganadería y/o pesca a la exportación no es la solución, sino una de las principales causas de los problemas sociales y ambientales que afectan a las poblaciones rurales.

ASPECTOS SOCIALES

El principal impacto negativo de los modelos agrarios basados en la orientación exportadora deriva de la selección de los beneficiarios reales del modelo. El modelo es altamente selectivo en quién gana y quién pierde. Ganan las empresas que tienen la capacidad financiera y técnica para poder producir, transformar y/o exportar grandes cantidades de un solo producto agroalimentario a grandes distancias. Existen pocos agentes económicos con capacidad para hacerlo, en general son grandes empresas del agronegocio, muchas de ellas transnacionalizadas. Los perdedores son las empresas familiares agrarias y las pequeñas y medianas empresas que tienen como objetivo los mercados locales. Estas quedan totalmente al margen de este modelo económico.

El mundo rural basado en explotaciones familiares agrarias desaparece en los modelos agroexportadores y la población campesina expulsada del modelo constituye un colectivo altamente vulnerable que queda atrapado en el círculo de la pobreza, hambre y subnutrición.

ASPECTOS AMBIENTALES

Los principales impactos ambientales del modelo agroexportador derivan de la lógica aplicada en la obtención de grandes cantidades de un solo producto agrario, homogéneo, de fácil y rentable siembra, cultivo y cosecha. Son modelos que no aprovechan la biodiversidad existente para producir alimentos de manera sustentable, sino que eliminan esta diversidad y la sustituyen por uniformidad, rompiendo absolutamente las dinámicas de los ecosistemas y convirtiendo una actividad sostenible y eficiente, como es la agricultura campesina, en otra contaminante, agresiva con el entorno e insostenible.

Para ejemplificar estos impactos, usaremos el caso de la soja, componente esencial de los piensos ganaderos industrializados y principal producto agroalimentario de importación andaluz, estatal y europeo.

Ejemplo Soja:

¿Para qué queremos la soja? La soja es leche, carne y huevos.

El 92 % de la soja que importa el Estado español se destina a la alimentación animal. La soja es el principal componente proteico de los piensos con los que alimentamos a los animales de producción intensiva.

¿De dónde viene? ¿Quién la importa?

Ni Europa, ni el Estado español ni Andalucía apenas producen soja. La producción interna estatal es casi inexistente (0,01 % de las necesidades). Todas nuestras necesidades de soja, por tanto, se satisfacen gracias a la importación, nuestra ganadería intensiva, de hecho, depende de esta importación. El 43 % de la soja que consumimos viene de Argentina, el 34 % de Brasil y el 23 % de Estados Unidos. En los tres casos estamos hablando de soja transgénica.

El 75 % de la soja de la que depende nuestra ganadería intensiva la importa la empresa

Bunge; el resto, principalmente, Cargill.

A nivel europeo, el 45 % de todas las importaciones de productos agroalimentarios son soja.

¿En qué cantidades?

El Estado español importó en 2017 más de 6 millones de toneladas de soja. Para cultivarla, necesitaríamos 1,8 millones de hectáreas, eso es más de la mitad de toda la superficie agraria útil de Andalucía.

¿Quién se la come?

El 88 % de la soja se destina a la obtención de carne. De esta, el 60 % para la producción porcina.

¿Qué efectos tiene en las zonas productoras?

- 1• Deforestación y pérdida de ecosistemas. En la zona de influencia de la soja, existe una gran variedad de ecosistemas únicos que están siendo literalmente eliminados para colocar campos de soja. Yungas, Chaco, el bosque Chiquitano, el bosque atlántico en Brasil, el bosque amazónico, entre otros, están desapareciendo del mapa. Argentina ha perdido el 46 % de sus bosques. El ritmo de deforestación es del 10 % anual. En Brasil, la región sojera por excelencia (Mato Grosso, que significa 'selva densa') y considerada la sabana más biodiversa del mundo está casi extinguida. La soja ha llegado también a la selva amazónica, donde se considera la principal causa actual de deforestación.
- 2• Contaminación de tierras, aguas, ecosistemas y personas por la masiva utilización de pesticidas y fertilizantes. En Argentina, en los últimos años se ha incrementado el uso de glifosato (herbicida de Monsanto) de 1 a 150 millones de litros. Se han denunciado múltiples casos de intoxicación de los trabajadores rurales y de las comunidades vecinas en todas las zonas productoras de soja. En Brasil, la contaminación del agua superficial por plaguicidas pone en peligro a las poblaciones humanas y la vida acuática. Las poblaciones indígenas que dependen de la pesca para subsistir y del río como fuente de abastecimiento de agua potable son especialmente vulnerables.
- 3• Migración rural-urbana, pérdida de tierras, violencia, hambre, pobreza.

«Vinieron a media noche, nos sacaron a todos de la cama, yo y mis nietos gritábamos. En el camión había muchos niños, golpearon a mi hijo con la culata de un fusil en el pecho para que callara... mis gallinas y cerdos corrían. Desde el camión, yo veía humo y pensé que era mi casa, pero mi marido me dijo que no, que el humo estaba más lejos. Al llegar a la fiscalía, nos enteramos de los dos compañeros muertos... Todavía recuerdo a la madre de los chicos, era muy viejita y lloraba, lloraba...». Rafaela relata su vivencia el 24 de junio del 2005 durante el segundo desalojo en la comunidad Tekojoja (Paraguay); comunidad labradora afectada por la expansión de la producción de soja. Este es uno de los miles de casos que provoca la expansión de este cultivo.

A medida que países con un potencial agrario enorme, con capacidad para alimentar a 2 y 3 veces su población sin ningún problema, destinan cada vez más tierras a la soja por exportación, la pérdida de su soberanía alimentaria acontece la principal causa de hambre y pobreza en estas zonas. En Argentina, la disponibilidad de carne y huevos por habitante se ha reducido en los últimos 20 años de manera muy significativa. ■



3. NORMATIVA HIGIÉNICO-SANITARIA¹²

3.1 PRINCIPALES REGLAMENTOS COMUNITARIOS DE HIGIENE

A raíz de varias alarmas sanitarias relacionadas con la alimentación humana y animal (a la cabeza de ellas, las encefalopatías o «crisis de las vacas locas»), la política de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria fue sometida desde 2004 a una importante reforma legislativa bajo el enfoque de las garantías sanitarias «desde la granja a la mesa», afectando a todas las fases del proceso de producción y distribución de los alimentos comercializados en la Unión Europea. Esta importante reforma perseguía dos objetivos:

- Proteger la salud humana y los intereses de los consumidores.
- Promover el buen funcionamiento del mercado único europeo.

De esta manera, la UE desde entonces establece y aplica normas de control sobre higiene de los alimentos y piensos de cara a proteger tanto la salud humana como la animal y vegetal. Estas normas regulan las responsabilidades de los productores y fabricantes, los requisitos estructurales, operativos e higiénicos de los establecimientos de producción, almacenamiento y transporte y lo relativo al etiquetado, así como el papel de las autoridades competentes.

A este conjunto legislativo de reglamentos y directivas en materia alimentaria emitidas por el Consejo y el Parlamento Europeo en la última década se le conoce como paquete higiénico-sanitario.

Desde 2006, el denominado *paquete higiénico-sanitario* sustituyó la mayor parte de la normativa de higiene

alimentaria comunitaria, vigente hasta entonces. Los reglamentos clave en esta materia son:

Reglamento (CE) nº 178/2002, sobre principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Reglamento (CE) nº 852/2004, sobre normas generales para los operadores alimentarios en materia de higiene de los productos alimenticios.

Reglamento (CE) nº 853/2004, sobre normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

Reglamento (CE) nº 183/2005, sobre requisitos en materia de higiene de los piensos.

Este paquete regula, por un lado, las condiciones generales y específicas que deben cumplir los operadores de empresas alimentarias o empresas de piensos y por otro, los controles oficiales que deben verificar el cumplimiento de la legislación.

3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

Responsabilidad sobre la inocuidad alimentaria

Anteriormente a la promulgación de este paquete de higiene, se establecía que las empresas alimentarias debían comercializar solamente productos no peligrosos para la salud y reservaba para la autoridad competente los poderes de protección de la salud pública, compartiéndose así la responsabilidad sobre la inocuidad alimentaria entre la empresa alimentaria y la autoridad pública. Este enfoque ha variado sustancialmente con los citados reglamentos, recayendo íntegramente la responsabilidad sobre la inocuidad de los alimentos destinados a las personas o los piensos para animales sobre el verdadero protagonista de su producción: el explotador de la empresa alimentaria, es decir, la persona física o

12. Esta sección ha tomado como base el documento *Marco general para investigación sobre barreras legislativas. Alimentación Campesina en Andalucía: Paquete Higiénico Sanitario y normativa similar.* (2019). Elaborado por Justicia Alimentaria y QueRed. Se puede consultar en www.justicialimentaria.org

jurídica responsable de asegurar el cumplimiento de la legislación alimentaria en los procesos bajo su control.

Adaptación a la diversidad

Existe una enorme diversidad de alimentos producidos y consumidos tradicionalmente en el territorio europeo y también hay una gran variabilidad entre los métodos de elaboración entre países y, dentro de ellos, en las distintas regiones. Paralelamente, el tamaño de las empresas alimentarias incluye desde grandes multinacionales —con sistemas industriales de producción— hasta empresas familiares, que aplican métodos de elaboración tradicionales y poco mecanizados. Por último, hay que considerar la heterogeneidad en la distribución de la población, que puede ocupar espacios geográficos de difícil acceso o zonas económicamente desfavorecidas, donde la posibilidad de abastecimiento de materias primas y alimentos puede ser muy limitada.

Todo ello se traduce en una amplia variedad de alimentos, específicos de ciertas regiones y elaborados por empresas de tamaño muy diverso, con procesos de producción diferentes dentro y fuera de cada Estado miembro. Dentro del paquete de higiene, deben tener cabida todos los tipos de alimentos, modos de producción y tamaños de empresa, siempre que se elaboren alimentos seguros, independientemente de su ámbito de comercialización local o comunitario.

Las pequeñas producciones en el paquete de higiene

Los reglamentos de higiene definen un marco general de condiciones y requisitos que deben cumplir todas las empresas alimentarias. Pero estas condiciones pueden adaptarse a las circunstancias concretas de los distintos territorios, industrias o alimentos producidos, siempre que cumplan el objetivo de higiene e inocuidad alimentaria. Con esto se persigue evitar que las pequeñas producciones desaparezcan y continúen generando desarrollo económico, social y cultural.

La propia Unión Europea define las pequeñas y medianas empresas como aquellas que ocupan a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocio anual no supera los 2 millones de euros. Evidentemente, muchas empresas familiares no superan ni alcanzan estos criterios, pero juegan un papel social fundamental en la fijación de población al territorio, y cultural, al mantener los procesos tradicionales de elaboración de alimentos.

El que este tipo de producciones sigan elaborándose con los métodos de producción tradicionales demuestra su condición de alimentos inocuos y seguros. Por tanto, las pequeñas producciones de alimentos en pequeñas empresas familiares deben en-

contrar cabida en los reglamentos de higiene y ser comercializadas en todo el territorio de la UE sin restricciones de tipo comercial.

3.3 APLICACIÓN DE LA FLEXIBILIDAD

La normativa comunitaria es aplicable a toda la cadena de elaboración y suministro de alimentos, incluida la producción primaria animal y vegetal. Cada uno de los reglamentos del paquete de higiene tiene un ámbito concreto de aplicación y, como se explica más adelante, ciertas actividades están excluidas de algunos reglamentos, pero en su conjunto, toda empresa de elaboración de alimentos para consumo humano estará concernida por uno o más reglamentos, independientemente del tipo de alimento, tamaño, circuito comercial, etc.

Tradicionalmente, la elaboración de alimentos para consumo privado ha quedado fuera de la aplicación de la normativa de higiene. No obstante, ciertas actividades, como el sacrificio de cerdos para autoconsumo (matanzas domiciliarias), están reguladas a nivel estatal y, sobre todo, a nivel de comunidades autónomas.

Por tanto, de modo general, se puede decir que la responsabilidad de aplicar criterios de flexibilidad ha sido delegada desde la Unión Europea a cada Estado miembro, representado por el Gobierno central. Esto se conoce como el **principio de subsidiariedad**, consistente en que la aplicación de la normativa, adaptándola a cada realidad local, debe corresponder a la Administración pública más cercana. En el caso del Estado español, el organismo de referencia en cuestiones de interpretación de normativa y flexibilidad es la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN). No obstante, la distribución de competencias entre las distintas comunidades autónomas y corporaciones locales complican la identificación del interlocutor al que hacer llegar las necesidades de flexibilidad en la aplicación de la normativa a las pequeñas producciones o regiones concretas.

El otro principio básico en cuestiones de flexibilidad es la **transparencia**, consistente en que, debido al libre tránsito de alimentos y mercancías en el seno de la UE, todos los Estados miembros deben estar informados y consensuar las particularidades de la aplicación de la normativa comunitaria para favorecer la flexibilidad en cada territorio.

La concesión de excepciones, adaptaciones y exclusiones implica al operador y a la autoridad.

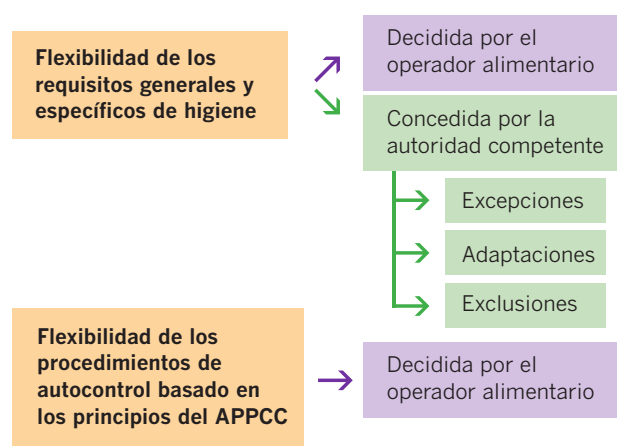
La iniciativa suele partir del **operador**, al que se le ofrece la posibilidad de interpretar la normativa a su favor —siempre respetando la inocuidad alimentaria—, por ejemplo, cuando se utilizan expresiones refiriéndose a determinadas estructuras en los esta-

blecimientos como «cuando sea necesario», «en su caso», «adecuado» o «suficiente». En el Estado español, esta posibilidad —que podría beneficiar fundamentalmente a las pequeñas producciones— ha tenido escaso desarrollo, en parte porque el sector no conoce estas oportunidades, y en parte porque desde el control oficial no ha existido voluntad de admitir las sugerencias que las pequeñas empresas alimentarias hayan expresado.

Desde el punto de vista de la **iniciativa pública**, el Estado miembro puede autorizar a los operadores alimentarios a determinadas aplicaciones de los reglamentos del paquete de higiene cuando en la norma se recojan expresiones como «si la autoridad competente así lo permite», «a menos que la autoridad competente autorice otra cosa», «con autorización de la autoridad competente». En este sentido, se podrán conceder excepciones sobre parte del contenido de los anexos de dichos reglamentos, o bien adaptarlo para establecimientos concretos o alimentos específicos, ya que el Estado miembro podrá regular ciertas actividades alimentarias excluidas en los reglamentos de higiene, para aquellas que vendan exclusivamente en ámbito local.

Como se ha comentado, las posibilidades de aplicar flexibilidad al contenido de la normativa de higiene comunitaria vienen establecidas y delimitadas en cada uno de los reglamentos. A modo esquemático, en el siguiente diagrama se reflejan las distintas posibilidades de aplicar criterios de flexibilidad.

Figura 1. Posibilidades de aplicación de criterios de flexibilidad



Por tanto, es deseable llegar a consensos entre representantes de operadores alimentarios y autoridades competentes, que pueden concretarse en documentos oficiales de cara a inspecciones o auditorías por inspectores de la comunidad autónoma o de la propia Unión Europea; por ejemplo, las denominadas «guías de prácticas correctas», donde se definen ciertas características permitidas y recomendadas de los locales y estructuras que faciliten las pequeñas producciones.

3.4 POSIBILIDADES DE FLEXIBILIDAD CONCEDIDA POR EL ESTADO MIEMBRO

La aplicación de la flexibilidad en la aplicación de un reglamento depende del operador alimentario y de la autoridad competente. De forma general, la flexibilidad se concreta en la aplicación de excepciones, de adaptaciones o de exclusiones.

a) Excepciones: se concretan en la posibilidad de autorizar a las empresas a no aplicar determinados requisitos generales o específicos del paquete de higiene. Como ejemplos, se citan varios casos:

- Los **locales** en los que determinados alimentos se exponen a un entorno necesario para el desarrollo de parte de sus características, como la curación o el ahumado. En estos casos, las paredes, techos y puertas no tendrían que ser lisos e impermeables, dado que estas superficies pueden ser naturales, como en el caso de las cuevas, ya que este tipo de ambiente es el necesario para conferir al alimento sus características tradicionales. Por tanto, las medidas de limpieza y desinfección de estos locales se adaptarán a la actividad en cuestión para no destruir la flora ambiental específica de los mismos.
- Los **materiales** de los que estén hechos los instrumentos usados para la preparación y envasado de estos alimentos, que por lo general deben estar hechos de materiales lisos, lavables y resistentes a la corrosión. Aquí se incluirían equipos de madera, corcho, cañizo, tela, piedras, rafia, etc.
- El **producto** en sí, como la leche cruda, en cuyo procesado podrían permitirse excepciones a la refrigeración tras el ordeño y durante el transporte, para favorecer determinados procesos de maduración, o permitir la procedencia de leche desde rebaños no oficialmente indemnes a brucelosis o tuberculosis, siempre que se trate de animales sanos y con las debidas garantías sanitarias.
- El **proceso de obtención**, por ejemplo, en el caso del cuajo para elaboración de quesos: es frecuente el sacrificio de rumiantes lactantes para autoconsumo y obtención de cuajo, de uso exclusivo en la elaboración de los propios quesos y no con fines comerciales directos. Este tipo de sacrificio para autoconsumo y el no lavado y escaldado de los estómagos para preservar la flora bacteriana no se contempla en la normativa comunitaria, pero podría permitirse si así lo propusieran y autorizaran las comunidades autónomas.
- Las **instalaciones**, para favorecer la viabilidad de, por ejemplo, los pequeños mataderos, permitiendo excepciones a la obligatoriedad de habili-

tar corrales para animales enfermos, salas para evisceración de canales o limpiado de estómagos e intestinos o naves para limpieza y desinfección de vehículos.

En las últimas décadas ha existido la tendencia desde las Administraciones de prohibir esta elaboración tradicional de alimentos procedentes de pequeñas producciones que han utilizado locales y equipos como los arriba indicados. No se trata de promover el uso masivo de los mismos, pero sí de respetar y preservar aquellas producciones diferenciadas de alimentos, siempre que permitan, por supuesto, la elaboración de productos inocuos.

b) Adaptaciones. Recogen la posibilidad de adaptar los requisitos contemplados en los anexos de la normativa en circunstancias concretas, encontrando soluciones apropiadas a los problemas de inadecuación a la norma en cierto tipo de empresas o producciones, siempre que con ello no se comprometa el objetivo de inocuidad alimentaria. Existen más posibilidades de conseguir esta flexibilidad mediante concesión de adaptaciones que de exclusiones, debido a que no se refieren al texto de la norma, sino a sus anexos. Así sería posible, por ejemplo:

- Permitir el uso de **métodos tradicionales** en cualquiera de las etapas de producción, transformación o distribución.
- **Adaptar las necesidades** de las empresas alimentarias de escasa capacidad o situadas en regiones con limitaciones geográficas.

c) Exclusiones: son una tercera posibilidad de flexibilización consistente en excluir de la regulación ciertas actividades alimentarias, siempre que el ámbito comercial de los productos se limite al nivel local. La finalidad de esta regularización es permitir que se sigan permitiendo técnicas de elaboración de alimentos que hayan persistido a lo largo del tiempo sin evidencias de que puedan suponer un riesgo para la salud humana o animal. La exclusión de estas actividades tiene como objetivo superar la imposibilidad de algunos operadores de cumplir los requisitos de la normativa de higiene, regulándolas con normas más simples, de acuerdo a sus necesidades, pero solo en casos de comercialización en el ámbito local.

Como ejemplos concretos citaremos:

- **Determinados sacrificios** (aves de corral, lagomorfos y pequeños rumiantes) **para autoconsumo** doméstico y privado.
- El **suministro directo del productor** de pequeñas cantidades de productos primarios (verduras, hortalizas, frutas, huevos, miel, leche cruda, etc.) **al consumidor final** en la explotación, en mercados y mercadillos ambulantes o en establecimientos locales de venta al por menor.

- La **venta por parte del recolector de productos primarios** en el medio natural (caracoles, espárragos, otras verduras, etc.).

Esta flexibilidad —en principio beneficiosa— que permite no cumplir la estricta normativa comunitaria puede conllevar un efecto negativo: la limitación de ventas al ámbito local, ya que es común que un pequeño productor salga a mercados, ferias de otras regiones o incluso que venda en tiendas especializadas o abastezca a grupos de consumo de ciudades que pueden encontrarse a cierta distancia o incluso en otras comunidades autónomas.

Esto provoca exceso de oferta en este tipo de producciones en zonas escasamente pobladas y, por tanto, con poca demanda, a la vez que dificulta el acceso a grupos de consumo, económicamente interesantes y socialmente afines, pero alejados geográficamente.

Por tanto, ya que los reglamentos europeos disponen de los mecanismos necesarios para que todos los establecimientos alimentarios —sean pequeños o grandes— opten de manera viable y razonable a la autorización para venta en cualquier punto de la UE, ya sea por un correcto cumplimiento de las normas o por la aplicación de excepciones y adaptaciones, ¿por qué «excluir» y limitar el mercado por razones sanitarias a las pequeñas producciones?

En resumen:

La normativa de higiene tiene la intención de promover y preservar las pequeñas producciones que elaboran, transforman o distribuyen alimentos siguiendo métodos tradicionales y propone facilitar la aplicación de la normativa a establecimientos situados en regiones con limitaciones de acceso, como un modo de asegurar el abastecimiento de alimentos y evitar la despoblación.

Aunque existe cierta facilidad para conceder excepciones, adaptaciones y exclusiones a pequeños establecimientos que limitan su mercado exclusivamente al ámbito local, constatamos que es prácticamente inexistente el desarrollo normativo de esta flexibilidad si hablamos de un mercado geográficamente más amplio, incluso de ámbito comunitario.

Figura 2. Modelo de diagrama propuesto para solicitar la aplicación de criterios de flexibilidad



El nuevo procedimiento marco para concesión de flexibilidades está actualmente en proceso de redacción definitiva por AECOSAN, este documento es el «Proyecto de Real Decreto por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios, así como las actividades de producción y comercialización de los productos alimenticios excluidas de su ámbito de aplicación», (Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad, en lo sucesivo). Actualmente, se está a la espera de la aprobación y publicación en el BOE. El proceso de alegaciones y contribuciones terminó en mayo de 2018, no obstante, al cierre de esta investigación (septiembre 2019) no había sido aprobado.

La finalidad del nuevo procedimiento debería ser la de reconocer lo que es una realidad en la práctica. Sería deseable que pudieran participar en el proceso de redacción un mayor número de colectivos interesados, aportando ideas y sugerencias, para que, en definitiva, se haga posible el reconocimiento y la promoción de los alimentos con características tradicionales.

3.5 EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE EXCEPCIONES PARA ALIMENTOS CON CARACTERÍSTICAS TRADICIONALES EN EL ESTADO ESPAÑOL. SITUACIÓN ACTUAL Y REALIDADES PUNTUALES EN ANDALUCÍA

Como hemos dicho, las pequeñas producciones podrán verse beneficiadas con determinadas excepciones, adaptaciones y exclusiones que seguirían dentro del ámbito legal. Dentro de estas posibilidades, merecen una mención específica, por su relevancia de cara a promover las pequeñas producciones, las llamadas *excepciones para alimentos con características tradicionales*. Estos alimentos serían los producidos por métodos reconocidamente tradicionales o protegidos bajo la denominación de tradicionales por alguna norma comunitaria, nacional, regional o local (Denominaciones de Origen Protegidas [DOP], Indicaciones Geográficas Protegidas [IGP] o Especialidades Tradicionales Garantizadas [ETG]).

Es de vital importancia que estos establecimientos que elaboran alimentos siguiendo métodos tradicionales puedan verse así reconocidos y disfruten de excepciones específicas, ya que su calidad y salubridad está garantizada por su forma de elaboración y comercialización aplicada durante muchos años. Por ello, merece la pena realizar el esfuerzo de defender y promover el uso de estos métodos, sabiendo que la normativa comunitaria promueve su protección y continuidad.

Para cumplir el referido principio de transparencia, se ha arbitrado un procedimiento de notificación simple según la cual el Estado miembro concede las excepciones individuales o generales y dispone de un plazo de doce meses para informar de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión, con una descripción de los requisitos permitidos en alimentos e instalaciones.

Como se ha detallado, corresponde al Estado miembro la aplicación de la flexibilidad. No obstante, las comunidades autónomas tienen un papel relevante en esta materia, sobre todo al aplicarse a alimentos con características tradicionales cuya producción se restringe a una zona geográfica determinada.

Dentro de estas Administraciones, es importante identificar los departamentos competentes, ya que, si bien los relativos a la calidad agroalimentaria son los que especifican la clasificación de alimentos tradicionales, son los negociados con competencias en la protección de la salud los que controlarán la aplicación de excepciones de tipo higiénico-sanitario, por lo que es muy recomendable saber a cuál de ellos dirigirse.

En el Estado español, el procedimiento seguido hasta el momento consiste en que la comunidad autónoma reconoce la necesidad de la excepción y la traslada a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, la cual incorpora esta concesión al listado actualmente existente y lo comunica a la Comisión Europea y los demás Estados miembros antes de los doce meses.

Sin embargo, en el Estado español, la mayoría de las prácticas de elaboración tradicional por las pequeñas producciones y el uso de materiales tradicionales no está actualmente reconocido ni autorizado. La situación de «clandestinidad consentida» en la realización de estas prácticas y el uso de estos materiales no permite el desarrollo de una correcta actividad comercial de estos establecimientos que elaboran alimentos inocuos y únicos.

En Andalucía, actualmente, no hay reconocida ni concedida ninguna excepción para alimentos con características tradicionales, dándose la paradoja de que es uno de los territorios del Estado español donde más frecuentemente se siguen aplicando métodos tradicionales de elaboración y se utilizan materiales tradicionales, por ejemplo:

- Uso de paños de algodón en contacto con la cuajada durante el prensado de quesos tradicionales.
- Moldeado de quesos con cinchas de esparto.
- Maduración de quesos sobre tablas de madera.
- Maduración de productos cárnicos colgados en palos de madera.
- Maduración de quesos en cuevas naturales o artificiales.
- Prensado de uva para elaborar vino con prensas a base de láminas de madera.
- Molienda de aceituna con molinos de piedra y prensado en capachos de esparto.

Esta situación es tolerada por el personal sanitario de control oficial, aunque se incumpla el deber de reconocer, conceder la excepción por parte del Estado miembro (a solicitud de la comunidad autónoma) e informar de ello a la Comisión Europea, generándose una situación de alegalidad que necesita una solución urgente por parte de las autoridades sanitarias.

3.6 POSIBILIDADES DE FLEXIBILIDAD DECIDIDA Y APLICADA POR EL OPERADOR ALIMENTARIO

Los operadores alimentarios pueden decidir sobre la dotación de ciertos elementos estructurales y de equipos recogidos en los anexos de los reglamentos de higiene en el caso de que se utilicen expresiones como «cuando sea necesario», «en su caso», «adecuado» y «suficiente». Basándose en esta redacción, el operador, teniendo en cuenta la naturaleza del alimento y el uso previsto de las instalaciones, puede dotarse de ciertos elementos o darles un determinado uso para conseguir los objetivos previstos en los reglamentos. Estas decisiones se justificarán en los procedimientos de autocontrol.

Permitiendo esta posibilidad, la normativa comunitaria pretende adecuar la dotación de las instalaciones a las circunstancias concretas de cada establecimiento. Así, no se pretende imponer unos elementos concretos o unas dimensiones determinadas de los espacios, que podrán variar dependiendo de las circunstancias, siempre que se garantice la inocuidad alimentaria.

En el Estado español, esta posibilidad de definir interpretaciones menos exigentes en cuanto a la aplicación de la normativa sobre espacios y estructuras que podría beneficiar a las pequeñas producciones ha tenido escaso desarrollo, en parte porque este sector no conoce estas oportunidades y en parte porque desde el control oficial no ha existido voluntad de reconocimiento y admisión de estas adaptaciones. El escaso asociacionismo del sector y la falta de representatividad han sido elementos determinantes en esta circunstancia.

La ejecución de esta capacidad de decisión respecto a ciertos elementos estructurales no necesita concesión por parte del Estado miembro. No obstante, es deseable llegar a consensos entre representantes de operadores alimentarios y autoridades competentes.

Un caso conocido es el de la Red Española de Queserías de Campo y Artesanas (QueRed), que ha consensuado con la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición el «Documento para la mejora de la aplicación del paquete de higiene en queserías de campo y artesanas. Aclaraciones respecto a ciertos aspectos de las normativas de higiene europea y nacional, para una aplicación adaptada de las mismas».

Como ejemplos de posibilidades de flexibilidad en la dotación estructural previstas en el Reglamento (CE) N.º 852/2004, pueden citarse:

- «[...]espacio de trabajo suficiente que permita una realización higiénica de todas las operaciones». En determinadas circunstancias, se dis-

pondrá de un espacio único y común para distintas operaciones (como elaboración, envasado, etc.) siempre que se separen en el tiempo, en vez de espacios diferentes.

- «[...]los locales de trabajo ofrecerán unas condiciones adecuadas de manipulación y almacenamiento a temperatura controlada y capacidad suficiente para poder mantener los productos alimenticios a una temperatura apropiada». No se pretende imponer unas condiciones determinadas de temperatura, sino que será el propio operador quien, con arreglo a su actividad, justifique o no la necesidad de mantener ciertos alimentos a temperatura regulada.
- «[...]deberá haber un número suficiente de inodoros, [...] de lavabos, [...] de vestuarios». Cumpliendo estos preceptos, las pequeñas salas de procesado anexas o próximas a la vivienda podrían utilizar los aseos de la misma para uso de la actividad alimentaria. También podrían dotarse los espacios de trabajo de un solo punto de agua que funcione como lavamanos, fregadero de útiles y enjuagado de alimentos siempre que su uso sea higiénico y sin posibilidad de contaminación cruzada.

Estas concreciones sobre locales y estructuras encuentran un lugar idóneo para definirse en las denominadas «guías de prácticas correctas», descritas en el citado Reglamento (CE) N.º 852/2004, elaboradas por el propio sector alimentario y consensuadas con las autoridades, como la AECOSAN, por ejemplo. Estas guías están pensadas para facilitar a las empresas de pequeñas producciones (como queso artesano, mermeladas, etc.) la aplicación de los preceptos descritos. En cualquier caso, es deseable que la concreción de estos aspectos que la normativa deja a decisión del operador alimentario queden reflejadas en documentos verificables en las inspecciones o auditorías de la comunidad autónoma o la propia Comisión Europea.

Un ejemplo de cómo puede desarrollarse estas posibilidades se plasma en el «Documento para la mejora de la aplicación del paquete de higiene en queserías de campo y artesanas. Aclaraciones respecto a ciertos aspectos de las normativas de higiene europea y nacional, para una aplicación adaptada de las mismas», consensuado entre Que-Red y la AECOSAN.

3.7 PROCEDIMIENTOS DE AUTOCONTROL EN LAS PEQUEÑAS PRODUCCIONES: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Tanto la responsabilidad de producir alimentos inocuos como la decisión sobre los procedimientos de autocontrol que deben aplicarse corresponden al operador alimentario. Sin embargo, no es así en el caso de muchas pequeñas producciones. Los planes de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC) son elaborados por gestores externos ajenos a la realidad de la pequeña empresa.

Se usan modelos genéricos que exigen más documentación y registros de los que son obligatorios. Estos registros no se entienden ni aplican, o en ocasiones se complimentan con valores ficticios. Por tanto, no resultan eficaces y son excesivamente costosos para los pequeños operadores. Estos planes de APPCC genéricos con frecuencia señalan Puntos de Control Críticos (PCC) de modo injustificado en todas las fases de elaboración, en vez de un sistema de control de peligros basado en requisitos generales de higiene: control de plagas, buenas prácticas de higiene, limpieza y desinfección, etc.

Por otra parte, el personal de control oficial sugiere a menudo a los pequeños operadores la necesidad de contratar a empresas externas que «les lleven los APPCC» o el control de plagas, para así disponer de toda la documentación y los registros cumplimentados.

Todo ello se traduce en una carga excesiva de documentos, registros, controles y gastos innecesarios que no guarda relación con el hecho de producir o no alimentos seguros. Esta situación es especialmente crítica en las empresas pequeñas y menos desarrolladas.

3.7.1 OBSTÁCULOS INHERENTES A LAS PEQUEÑAS PRODUCCIONES

Pueden señalarse tres tipos de obstáculos:

- El punto de partida, que es la identificación de los peligros inherentes al proceso de fabricación alimentaria, que frecuentemente no se adapta a la lógica de producción artesanal, aplicando análisis de peligros realizados previamente sobre la realidad de empresas más tecnificadas. Este obstáculo puede, por sí solo, frenar el proceso de inicio de una actividad.
- Los relacionados con el autocontrol, requisito que en las pequeñas empresas se considera un mero formalismo administrativo exigido por la autoridad competente, en vez de una competencia y responsabilidad del operador, y que se olvida una vez superado el control oficial. De hecho,

es a través del control oficial la forma habitual de tener la primera noticia sobre la obligación de disponer de procedimientos de autocontrol. Otra posibilidad es que el operador asuma que los procedimientos de autocontrol son responsabilidad de la empresa asesora externa a la que se ha encargado y pagado, no implicándose los responsables en la elaboración y aplicación de los procedimientos. Además, hay falta de formación y de conocimientos sobre la posible flexibilidad a la hora de aplicar procedimientos de autocontrol, lo que provoca que se termina por aceptar cualquier imposición del control oficial respecto a los procedimientos de autocontrol.

- El insuficiente grado de asociacionismo y representatividad de las pequeñas producciones para defender los intereses del sector ante las frecuentes imposiciones injustificadas del control oficial.

3.7.2 ASESORAMIENTO EXTERNO

Deba quedar claro que el asesoramiento en materia de inocuidad alimentaria y diseño de planes de APPCC no está regulado, ni se exigen unos conocimientos determinados para ello. El asesoramiento e implicación de calidad supone un coste económico que a las pequeñas producciones les cuesta asumir. Esto se traduce en buscar asesoramiento más económico, pero no siempre eficaz y adecuado. Por ello, si el operador se decide a contratar los servicios de una empresa externa debe tener en cuenta que esta debe acreditar formación y experiencia en, al menos, tres puntos:

- Conocimientos sobre aspectos teóricos y prácticos de los principios del APPCC.
- Conocimientos específicos sobre peligros relevantes en los procedimientos de elaboración y manipulación de alimentos sobre los que se pretende asesorar.
- Conocimientos y experiencia en procedimientos de flexibilidad aplicados a los planes de autocontrol.

3.7.3. PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA Y PERSONAL DE CONTROL OFICIAL

Sobre el papel de la Administración hay que decir que los procedimientos del control oficial están diseñados para inspeccionar planes de autocontrol de empresas de modo genérico, sin tener en cuenta las particularidades. Esto conlleva con frecuencia que a la hora de abordar la flexibilidad en los procedimientos de autocontrol ya haya una idea pre-determinada sobre lo aceptable y no aceptable en cuanto a la aplicación de la flexibilidad. Por ello, no se suelen aceptar sugerencias del operador alimen-

tario sobre los procedimientos de autocontrol, ni se tolera la simplificación del contenido de los planes, la sustitución de los planes APPCC por las guías de prácticas correctas ni la reducción de la documentación escrita.

El personal de control oficial en general no dispone de conocimientos adecuados sobre los métodos de elaboración artesanal y tradicional de alimentos ni de los procedimientos de autocontrol aplicables a ellos, como los controles basados en las características organolépticas a criterio de artesanos expertos.

Desde la Administración, en un intento de mejorar y facilitar la instauración de planes basados en el APPCC en pequeñas producciones, se invierten grandes recursos económicos en la elaboración de materiales como manuales, folletos o vídeos, que tienen escaso interés práctico para resolver estos problemas. ■



4. ALGUNOS CASOS DE INTERÉS

4.1 QUESO ARTESANAL

4.1.1 PROCEDIMIENTO PROPUESTO POR LA RED ESPAÑOLA DE QUESERÍAS DE CAMPO Y ARTESANAS PARA LA CONCESIÓN DE EXCEPCIONES DE FORMA COLECTIVA

Las excepciones para alimentos con características tradicionales las tramita el Estado miembro, pero en el Estado español, hasta ahora han sido las comunidades autónomas las que han estado proponiendo las excepciones a la AECOSAN, que es el organismo que posee las competencias para definir qué es un alimento tradicional.

Este procedimiento ha discriminado una de las posibilidades que ofrece el Reglamento 2074/2005 a alimentos que siguen métodos tradicionales, que no obliga al arraigo en un territorio en particular y que, por ello, no están obligados a ser definidos como *tradicionales* exclusivamente por una comunidad autónoma. Esta posibilidad queda recogida en una de las acepciones de alimentos con características tradicionales del citado reglamento que dice así en su artículo 7.1.b: «Producidos de acuerdo con referencias técnicas codificadas o registradas al proceso tradicional o siguiendo métodos de producción tradicionales».

Siguiendo esta posibilidad —inutilizada en el Estado español— y la experiencia del sector quesero de campo en Francia, la Red Española de Queserías de Campo y Artesanas (QueRed) solicitó en 2014 a la AECOSAN que las queserías de campo y artesanas, al trabajar todas siguiendo métodos tradicionales de producción, pudieran usar un listado de equipos, materiales y salas que se ajustara a los que tradicionalmente se han estado usando. De esta manera, cualquier quesería de campo o artesana española podría hacer uso de dichos materiales sin tener que solicitar individualmente la excepción, por lo que se agilizaría el procedimiento, tanto para las queserías como para las Administraciones españolas.

QueRed no ha recibido una respuesta formal hasta la fecha, pero está participando con el envío de propuestas en el procedimiento que está elaborando la AECOSAN (mencionado en el apartado anterior) y se espera que sea integrada la metodología planteada en 2014.

Existe en el Estado español un precedente que puede ayudar al resto de sectores. Se trata de la excepción acordada para que el colectivo de bodegueros del Estado español pueda usar barricas de madera en la fabricación del vino.

4.1.2 ANÁLISIS DE LA NORMA DEL QUESO ARTESANO EN ANDALUCÍA

La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente reguló mediante la Orden de 29 de mayo de 2013, por la que se aprueban las condiciones técnicas para la elaboración del queso artesano en Andalucía, la producción de los quesos denominados artesanos.

Esta normativa considera el patrimonio quesero andaluz como un elemento de gran valor económico y social al dar valor añadido a la producción de leche en las explotaciones ganaderas y contribuir al sostenimiento de la población en el medio rural y a su desarrollo económico. Algunas de las características que destaca del sector son:

- el uso de recetas tradicionales;
- la materia prima de primera calidad;
- la producción ligada al territorio y
- la elaboración cuidadosa y personalizada.

Por ello, la norma pretende poner en valor estos productos. Además de esta declaración de intenciones, se señalan algunos aspectos concretos.

- **Magnitud:** se define un volumen máximo de leche transformada por año para catalogar a una quesería como artesana (máximo de 1 700 000 litros, en el mayor volumen, referido a la leche de vaca). En las queserías artesanas de granja (las que elaboran queso con leche procedente exclusivamente de esa explotación), se establece un volumen máximo de 75 000 litros de leche al año o 20 kg de queso al día. Las queserías artesanas de granja tendrán una dimensión máxima de 100 m² y la superficie de venta de productos no excederá el 15 % de la superficie total de las instalaciones.
- **Sanidad:** las explotaciones de origen de la leche acreditarán el cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas para la Producción Responsable publicadas. La elaboración de queso artesano se hará con leche de explotaciones de la misma provincia o de comarcas agrarias colindantes, siempre a menos de 2 horas de recorrido entre la explotación y la quesería. Es obligatorio el uso de cuajo comercial (no de elaboración propia). Solo se podrán elaborar quesos a partir de leche cruda sin pasteurizar de rebaños que sean indemnes u oficialmente indemnes de brucelosis y tuberculosis. Este requisito es más estricto que la normativa de higiene comunitaria, que permite —con permiso de la autoridad competente— la elaboración de quesos con rebaños no calificados siempre que se trate de animales sanos. Además, la tolerancia de gérmenes y células somáticas es hasta más estricta que la prevista en los reglamentos de higiene. Otros requisitos sanitarios afectan a la temperatura de almace-

namiento, que no superará los 4 °C (6 °C en la normativa comunitaria) o al tiempo transcurrido entre el ordeño y el cuajado de la leche (máximo de 72 horas).

- **Calidad:** estas queserías deberán implantar un sistema de gestión de calidad, con arreglo a la Ley 2/2011, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, donde podrá integrar el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC) obligatorio.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, entre otros, y valorando su posible efecto en el desarrollo de la actividad artesana quesera andaluza, se puede concluir que, a pesar de que la norma contiene algunos elementos que priman el uso de técnicas manuales y la escasa mecanización, no se insiste suficientemente en el uso de métodos de elaboración manual y tradicional que podrían favorecer este tipo de pequeñas producciones. Como ejemplos se citan:

- La obligación de uso de cuajo comercial, prohibiendo por tanto el de elaboración propia, que caracteriza claramente a la elaboración tradicional.
- El establecimiento de requisitos para la leche cruda, mucho más estrictos que los contemplados en la normativa comunitaria, que se convierten en un obstáculo importante que, además, no aporta valor higiénico-sanitario a este tipo de elaboraciones. Es deseable la promoción de la elaboración de quesos elaborados con leche cruda, por ser más acorde al método tradicional.
- La imposición de la obligatoriedad de implantar un sistema de gestión de calidad, con arreglo a la Ley 2/2011, que dificulta claramente el establecimiento de queserías artesanas.

En definitiva, puede afirmarse que una mejor disposición de las autoridades andaluzas para aplicar de forma más adaptada las normas y consensuar con la AECOSAN el desarrollo de criterios de flexibilidad favorecería este tipo de producciones.

4.2 PEQUEÑOS MATADEROS

Para el caso de los mataderos, el paquete higiénico-sanitario y la aplicación de la flexibilidad, descritos en el apartado 3, son aplicables. No obstante, se ha hecho un mayor desarrollo de la figura de las excepciones que se aplican al caso de los pequeños mataderos.

4.2.1 EXCEPCIONES SOBRE INSTALACIONES PARA ANIMALES ENFERMOS O SOSPECHOSOS EN LOS MATADEROS DE UNGULADOS

Con arreglo al Reglamento (CE) N.º 853/2004, «los mataderos deberán disponer, para los animales enfermos o que se sospeche que lo estén, de instalaciones independientes con cerradura, o, si el clima lo permite, de corrales, que cuenten con una evacuación independiente y se hallen emplazados de tal forma que se impida la contaminación de los demás animales, a menos que la autoridad competente considere que esas instalaciones resulten innecesarias».

Sin embargo, actualmente NO existe instrucción, circular o norma legal que haya desarrollado esta posibilidad a nivel estatal.

En el proyecto de real decreto (mencionado en el apartado 3), se ha planteado que en los denominados pequeños mataderos, no será obligatorio disponer de dichos locales o instalaciones independientes si existe otra forma efectiva de aislar a los animales enfermos o sospechosos del resto.

En este proyecto normativo se definen los pequeños mataderos como aquellos que no sacrifican más de 20 unidades de ganado mayor (UGM) por semana, con un máximo de 1040 UGM por año. Se establece la equivalencia de:

- 1 bovino adulto = 1 UGM
- Otros bovinos = 0,50 UGM
- Cerdos de más de 100 kg en vivo = 0,20 UGM
- Otros cerdos = 0,15 UGM

4.2.2 EXCEPCIONES EN MATADEROS DE UNGULADOS SOBRE INSTALACIONES PARA LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRANSPORTE DE GANADO VIVO

Según el Reglamento (CE) N.º 853/2004, «Deberá haber un lugar independiente, con instalaciones adecuadas, para la limpieza, lavado y desinfección de los medios de transporte de ganado. No obstante, los mataderos no tendrán que disponer de dichos lugares e instalaciones si así lo autoriza la autoridad competente y existe en las proximidades lugares e instalaciones oficialmente autorizados».

En el Estado español, la Ley 8/2003, de sanidad animal, establece en el artículo 49 que los vehículos o

medios de transporte utilizados para transporte y descarga en mataderos tendrán que salir de este necesariamente vacíos, limpios y desinfectados. A tal fin, los mataderos deberán disponer, en sus instalaciones, de un centro de limpieza y desinfección de vehículos de transporte de animales. Este artículo finaliza manifestando que reglamentariamente se establecerán los requisitos para su instalación y las situaciones exceptuadas de dicha exigencia.

Por otra parte, el Real Decreto N.º 1559/2005, sobre condiciones básicas que deben cumplir los centros de limpieza y desinfección de los vehículos dedicados al transporte por carretera en el sector ganadero, no describe ni establece posibles excepciones.

En Andalucía, el Decreto 65/2012, de 13 de marzo, por el que se regulan las condiciones de sanidad zootécnicas de los animales, modifica al Decreto 14/2006²², por el que se crea y regula el registro de explotaciones ganaderas de Andalucía, añadiendo un nuevo apartado que afirma que los mataderos deberán disponer en sus instalaciones, de un centro de limpieza y desinfección de vehículos de transporte de animales. Las situaciones exceptuadas de dicha exigencia serán las que disponga la normativa estatal. **Se da la circunstancia de que no existe esta regulación de las excepciones a nivel estatal, por lo que, en la práctica, no se ha hecho efectiva esta posibilidad en los mataderos andaluces y si alguno no estuviese dotado de estas instalaciones, estarían incumpliendo la normativa.**

En el Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad no se ha contemplado esta excepción para los denominados *pequeños mataderos*.

Al igual que los mataderos de ungulados, los mataderos de aves y de lagomorfos deberán disponer de espacio independiente, con instalaciones apropiadas para la limpieza, lavado y desinfección de las jaulas y demás equipos empleados para el transporte. No obstante, esto no será obligatorio cuando para esas operaciones existan en las proximidades un lugar y unas instalaciones oficialmente autorizados (Reglamento (CE) N.º 853/2004)

Al igual que para mataderos de ungulados, las normativas estatal y la andaluza no han concretado excepciones. Tampoco el Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad ha incluido esta posible excepción en los pequeños mataderos de aves y lagomorfos.

4.2.3 EXCEPCIONES RELATIVAS A LA EVISCERACIÓN DE CIERTAS CANALES:

Tras la inspección *post mortem* de ungulados domésticos, y a excepción de los riñones, las vísceras o partes de vísceras que aún permanezcan en la canal, deberán retirarse lo antes posible en su totalidad, a menos que la autoridad competente autorice lo contrario.

Mediante los Reales Decretos N.º 1333/2011¹³ y N.º 463/2011¹⁴, se ha hecho efectiva esta posibilidad de excepción a nivel estatal para ungulados y aves de corral y lagomorfos respectivamente.

No hay cambios sobre estas excepciones en el Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad, respecto a lo que está actualmente concedido.

4.2.4 EXCEPCIONES SOBRE LA TEMPERATURA DE TRANSPORTE DE LA CARNE DE UNGULADOS DOMÉSTICOS.

- La inspección *post mortem* deberá ir inmediatamente seguida de una refrigeración en el matadero a una temperatura no superior a 3 °C (despojos) y no superior a 7 °C (el resto) y permanecer así durante el transporte. Sin embargo, el transporte de carne para la producción de productos específicos puede tener lugar antes de que se alcance dichas temperaturas si la autoridad competente lo autoriza y se efectúa según los requisitos que establezca la autoridad competente desde un establecimiento a otro, y la carne salga inmediatamente del matadero, o sala de despiece situada en el mismo emplazamiento del matadero, el transporte no dure más de 2 horas y dicho transporte esté justificado por razones tecnológicas (Reglamento (CE) N.º 853/2004).

La Comisión Institucional de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN, entonces), aprobó el 30 de septiembre de 2009 y modificó el 16 de enero de 2013 el documento «Autorización del transporte de carne sin refrigerar»¹⁵, con las bases que regulan la concesión de estas excepciones. En este caso, no es una norma legal, sino un documento marco.

Este documento contempla excepciones a la refrigeración inmediata en tres supuestos:

- Matadero: salida de carnes sin refrigerar con destino a operador alimentario con actividad de

sala de despiece e industria cárnica o con actividad de industria cárnica.

- Matadero: salida de carnes sin refrigerar con destino a un establecimiento con actividad de sala de despiece intermedia y cuyo destino final es una industria cárnica.
- Sala de despiece aneja a matadero: salida de despiece sin refrigerar con destino a industria cárnica.

Por su parte, el Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad, al abordar el concepto de pequeño matadero, aborda también esta cuestión. En concreto, en lo que respecta a la refrigeración de las canales tras la inspección *post mortem*, en los pequeños mataderos de ungulados se acepta que no dispongan de cámara para ello, siempre y cuando tras el faenado, las canales sean retiradas inmediatamente en vehículo frigorífico con destino a una sala de despiece o a una carnicería que cuenten con instalaciones de refrigeración suficientes en las que se deberá alcanzar las temperaturas previstas.

4.2.5 RECOMENDACIONES SOBRE EL USO Y DESARROLLO DE EXCEPCIONES PARA LOS PEQUEÑOS MATADEROS

- Pese a contemplarse estas excepciones, se considera que no existe suficiente desarrollo normativo a nivel estatal que contemple y regule las excepciones que se establecen en la Ley 8/2003¹⁶.
- En la redacción actual del Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad no se ha incluido este aspecto, ni siquiera en los denominados *pequeños mataderos*, por lo que la falta de concreción y de iniciativa al respecto puede ser un obstáculo al desarrollo de los mismos. Por tanto, son recomendables actuaciones a nivel estatal con el organismo competente.
- Mejorar y aclarar este aspecto a nivel estatal podrá ser de ayuda para abordar la situación a nivel de Andalucía, ya que la normativa andaluza contempla las excepciones que, en su caso, disponga la normativa estatal.
- El documento aprobado en lo referente a excepciones sobre la temperatura de transporte de la carne de ungulados domésticos por la AESAN, sirve de marco para que desde las comunidades autónomas se puedan conceder excepciones. Los requisitos para ello, el uso obligatorio de

13. Real Decreto 1333/2011, de 3 de octubre, por el que se establecen distintas medidas singulares de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios.

14. Real Decreto 463/2011, de 1 de abril, por el que se establecen para los lagomorfos medidas singulares de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios.

15. Autorización del transporte de carne sin refrigerar. Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Subdirección General de Gestión de Riesgos Alimentarios. Documento aprobado en Comisión Institucional el 30 de septiembre de 2009 y modificado en Comisión Institucional del 16 de enero de 2013.

16. Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

documentos concretos y la presentación de memorias, certificaciones, etc., suponen un marco demasiado rígido para facilitar esta actividad de ciertos operadores alimentarios. Convendría valorar y conocer el grado de desarrollo en Andalucía, teniendo acceso a la base de datos de establecimientos que hayan solicitado esta excepción y a los que se les hubiera concedido.

- El Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad contempla la posibilidad de que los pequeños mataderos de ungalados no dispongan de cámaras de refrigeración si, tras el faenado, las canales se retiran en vehículo frigorífico con destino a sala de despiece o carnicería que cuenten con instalaciones frigoríficas suficientes. Esta posibilidad puede facilitar el desarrollo de los pequeños mataderos, por lo que conviene que representantes del sector consideren los aspectos prácticos de la posible aprobación del proyecto normativo y se impliquen en la tramitación del mismo.

4.3 PAN ARTESANAL

La panadería artesanal es un sector bastante extendido en el Estado español, toda vez que el pan es uno de los principales alimentos de consumo habitual.

Según los últimos datos de 2018 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el consumo medio anual por persona y año se situó en los 31,77 kg. Los adultos independientes son los que tienen un consumo per cápita mayor (49,37 kg/persona/año). También es muy alto el consumo per cápita de los retirados (48,40 kg/persona/año). Por tipos de pan, el más consumido es el pan fresco/congelado (80,7 %), frente al pan industrial (pan seco y de larga duración que supone el 19,3 %). Las comunidades autónomas con un perfil más intensivo en el consumo de pan son Galicia, Andalucía y Castilla-La Mancha. Contrariamente, las menos consumidoras son Madrid, Catalunya y València.

Esta parte de la investigación se compone de tres apartados. En primer lugar, se describe la ruta para el inicio de un proyecto de panadería (artesanal o no) en cuanto a los permisos y licencias que se deben obtener. A continuación, se analizan las implicaciones del reciente Real Decreto de calidad del pan (2019) y, finalmente, se propone una ruta de trabajo para la inclusión del pan en la ley de artesanía alimentaria en Andalucía.

4.3.1 RUTA DE INICIO DEL PROYECTO: REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

➔ Licencia de actividad

¿Dónde? Ayuntamiento

Verificar los requisitos para obtener la **licencia de actividad**: es el permiso que otorga el **Ayuntamiento** para **desarrollar una actividad en un determinado local** indicando las condiciones jurídicas, técnicas y de funcionamiento de la actividad en ese local. Se deberá cumplir con las normativas vigentes de incendios, electricidad, acústica, ventilación y accesibilidad, entre otras.

El proyecto es el conjunto de documentos: **memoria, estudio ambiental, cálculos, pliego de condiciones, estudio básico de seguridad y salud, presupuestos y planos** que definen la actividad a ejercer y el medio donde se desarrolla para que la Administración municipal pueda determinar el cumplimiento de la normativa actual.

➔ Licencia de funcionamiento

¿Dónde? Ayuntamiento

La **licencia de funcionamiento** tiene por objeto autorizar la puesta en uso de los edificios, locales o instalaciones, previa constatación de que han sido

efectuados de conformidad a las condiciones de la licencia de actividades e instalaciones y de que se encuentran **debidamente terminados y aptos**, según las condiciones urbanísticas, ambientales y de seguridad de su destino específico.

Muchas personas que emprenden en la panadería están demasiado preocupadas por el registro sanitario, pero el primer obstáculo que encontrarán está en la obtención de la licencia de funcionamiento, ya que, dependiendo de la ordenación urbanística de cada Ayuntamiento, podrán ejercer la actividad. No es extraño encontrar casos en los que se han hecho grandes inversiones en adecuación de hornos o salas de almacenamiento antes de obtener la licencia de funcionamiento y, posteriormente, se dan cuenta que en esa zona no está permitido el tipo de actividad de transformación.

Primero preguntar en cada Ayuntamiento cuáles son las zonas autorizadas de acuerdo con el tipo de actividad productiva.

→ Registro sanitario

¿Dónde? Administración de la comunidad autónoma - Consejería de salud (venta al consumidor final)

Todas las empresas y establecimientos alimentarios deben estar incluidos en un registro. En el caso de los establecimientos que se encuentren en el ámbito territorial de Andalucía, podrán estar incluidos en un registro nacional (RGSEAA) o bien en un registro autonómico competencia de la Consejería de Salud o de Comercio.

La inscripción en el registro autonómico se fija para establecimientos alimentarios de venta directa al consumidor final, ya sea físicamente o en línea. Esta situación se da para los comercios minoristas, que deberán realizar una declaración responsable y podrán ejercer su actividad de forma inmediata, a la espera de la supervisión por parte de la autoridad sanitaria competente.

Si los alimentos están destinados a empresas, o para servir un *catering*, es necesario realizar el registro general (estatal).

Independientemente del tipo de registro, toda empresa alimentaria debe disponer de un sistema de autocontrol que garantice la seguridad de sus alimentos. El cumplimiento de este requisito permite controlar todos los aspectos que pueden contaminar los alimentos, ya que engloba la formación de los manipuladores, el control del agua y las plagas, la limpieza de las instalaciones y alérgenos, entre otros.

Finalmente, si los alimentos se venden envasados, estos deberán cumplir con la ley de etiquetado, indicándose: denominación, fechas de caducidad o de consumo preferente, lote, especificación de los alérgenos, información nutricional.

4.3.2 REAL DECRETO DE CALIDAD DEL PAN

Decreto 308/2019, de 26 de abril de 2019

La principal normativa para la regulación del sector panificador a nivel estatal es el Real Decreto 308/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba la norma de calidad para el pan.

Aunque la orientación del real decreto (RD) es incluir y definir los avances que ha tenido el sector del pan, como la definición de diferentes tipos de pan, el uso de masa madre y los límites a la humedad y a la cantidad de sal, no aborda cuestiones específicas a la comercialización, uno de los grandes retos que enfrenta la panadería artesanal.

Figura 3. Temas a destacar del RD de calidad del pan



Uno de los principales componentes del RD es que permite el uso de términos en las etiquetas que hacen alusión a los ingredientes o a la forma de elaboración. El principal avance de cara al consumo se encuentra en la definición del pan integral, ya que, a partir del 1 de julio de 2019, únicamente los panes elaborados 100 % con harina integral podrá llevar este calificativo.

Sin embargo, el RD permite otros términos que, lejos de clarificar las características del producto, pueden generar confusión a las personas consumidoras al vincularlas de alguna manera con la producción artesanal: «elaborado con masa madre», «elaborado con larga fermentación», «pan de leña» y «elaboración artesana». En nuestro imaginario social, las anteriores definiciones nos pueden sugerir que el producto ha sido elaborado con las mejores materias primas, con procesos naturales y poco industrializados, todas características de la producción artesanal. Pero, si nos fijamos bien en la explicación de cada término en el RD, nos daremos cuenta de que, en realidad, lo que se ha propuesto

genera mayor confusión a las personas consumidoras a la hora de realizar la compra, pues, aunque se regula el etiquetado de los productos, no se clarifica del todo los ingredientes de este alimento. Analicemos cada una de las definiciones.

Elaborado con masa madre

La masa madre es el fermento compuesto por harina y agua que no contiene ningún tipo de levadura añadida. En la propia harina hay multitud de levaduras y bacterias que provocan la fermentación de las masas de manera espontánea. Esta forma de fermentación, tan antigua como los panes que con ella se elaboran, aporta un sabor y aroma especiales a las masas y ayuda a controlar su acidez.

El uso de la masa madre ha sido uno de los principales conflictos entre la panadería artesanal y la industrial, pues indudablemente la producción industrial ha querido aprovechar los conocidos beneficios de la masa madre y ha vendido muchos de sus productos con esta característica cuando su inclusión es mínima o nula.

El problema con el concepto del RD radica en que permite el uso de masa madre inactiva, que es aquella que se ha sometido a un tratamiento de secado, pasterización o equivalente, y que, según algunos panaderos artesanos, ya no aporta los beneficios de la microflora constituida, sobre todo, por bacterias lácticas y levadura, ya que pierden sus propiedades después de ser sometida a estos procesos.

El RD permite usar el concepto elaborado con masa madre tras añadir al menos el 5 % del peso total de la harina de la masa final, cumpliendo condiciones de pH. De la misma manera, se permite el uso de levadura panadera, en la última fase de amasado, en una dosis máxima del 0,2 % del peso de la harina total utilizada en la masa final. Sobre este punto, el sector de la panadería artesanal ha manifestado que más allá del porcentaje que se incluya, el permitir el uso de levaduras industriales anula todos los beneficios que se obtendrían de la masa madre, y más cuando no se especifica el tiempo de fermentación que debería tener la masa.

Elaborado con larga fermentación

Lo importante de la fermentación en la elaboración de pan es todo el proceso: la materia prima que se utiliza para el fermento, que puede ser masa madre y/o levadura panadera, el tiempo de reposo de la masa, la temperatura, la humedad. El RD deja fuera estas características y únicamente se centra en el tiempo de fermentación de la masa, fijando el límite mínimo de 8 horas.

Según expertos, muchos de los problemas actuales de intolerancias alimentarias, como a la levadura o al gluten, se deben a que el pan no fermenta el tiempo suficiente, y no se obtienen todos los beneficios

de este proceso. Por tanto, una larga fermentación puede conducir a un pan más saludable. Sin embargo, el RD no diferencia el pan fermentado exclusivamente con masa madre (el único que no desvirtúa la fermentación láctica) del pan fermentado con levadura industrial.

El problema radica en la confusión que se genera en el consumo, pues puede darse el caso de un pan de masa madre inactiva con 3 horas de fermentación, que no obtiene ninguno de los beneficios ni del origen ni del tiempo de fermento, pero puede llevar en su etiqueta «elaborado con masa madre»; o un pan de levadura industrial con un largo reposo, con beneficios parciales de la fermentación, con una etiqueta de «elaborado con larga fermentación».

Pan de leña

El RD permite que se utilice la denominación *pan de leña* o *pan de horno de leña* para los panes cocidos íntegramente en un horno que utilice como combustible la leña. La confusión potencial que puede existir en esta definición es que, durante años, este tipo de horneado se ha vinculado a la producción artesanal (no siendo exclusivamente la que esta utiliza) y otorga una noción de casero, natural y/o saludable. No obstante, este término solo se refiere, como lo indica su definición, al tipo de horno que se ha utilizado para la cocción, y no hace mención al tipo de harinas y/o fermentación con el que ha sido elaborado. Así, que de nuevo las personas consumidoras, si quieren obtener mayor información, deberán remitirse al listado de ingredientes y no orientarse únicamente por la etiqueta principal del alimento.

Elaboración artesanal

El RD define la *elaboración artesanal* como aquella en la que prevalece factor humano en los procesos, se realiza fermentación en bloque de masa, en pequeñas series y se realiza bajo la dirección de un maestro panadero o asimilado, o artesano con experiencia. No obstante, **NO establece límites y/o indicadores para definir las características** señaladas, abriendo así el camino para que los fabricantes industriales puedan usar el término artesano.

En cuanto a formación, que es una de las características señaladas, vale la pena mencionar que, actualmente, en el Estado español solo existe un título profesional básico en actividades de panadería y pastelería, y en el plan educativo no se contemplan elementos de la elaboración artesanal.

Por otro lado, la definición del RD constituye un limbo legal, ya que la regulación de la artesanía alimentaria es una competencia de las comunidades autónomas (CC. AA.), y lo que se entiende como tal no coincide de una a otra. En el caso de Andalucía, el único producto que cuenta con una normativa propia es el queso artesano. Así que, para el caso del pan, todavía queda un camino que recorrer en este

aspecto. El RD no concretiza cómo será el medio de verificación de cumplimiento de las condiciones para llevar en el etiquetado esta denominación, y en qué organismo recaerá la inspección.

Realmente, lo que se requiere es una legislación adaptada a las pequeñas producciones, que contemple, además de las características de las materias primas, los procesos y métodos tradicionales de elaboración y cocción; y promueva la transparencia y evite el engaño a las personas consumidoras por parte de la gran industria alimentaria.

El IVA reducido no contempla panes especiales

El RD contempla la aplicación de un IVA reducido (4 %) para el pan común. La nueva norma ha ampliado el concepto y contempla otros ingredientes para su elaboración.

Definición de **pan común**, Real Decreto 308/2019

Producto resultante de la cocción de una masa obtenida por la mezcla de harina y agua, con o sin adición de sal, fermentada con la ayuda de levadura de panificación o masa madre.

De consumo habitual en las **veinticuatro horas siguientes a su cocción**, elaborado con **harina o harina integral de cereales**. Podrá incorporar en su composición **salvado de cereales**.

Ingredientes del pan común:

Materias primas básicas: harina, agua, levadura de panificación o masa madre y sal
– Salvado – Sémolas, grañones y granos enteros, únicamente en el pan integral.

Aquí se contemplan todos los panes industrializados que son precocinados, ultracongelados y posteriormente horneados en puntos de pan caliente.

Definición de **pan especial**

Pan no incluido en la definición de pan común que reúna alguna de las condiciones siguientes:

1. Por su composición: lista de ingredientes diferentes al pan común, como semillas, harinas de granos, leche, huevo, frutos secos, entre otros.
2. Por su elaboración: que se haya incorporado en la elaboración un procedimiento tecnológico especial, diferente de los utilizados habitualmente para la elaboración del pan común, como es el rallado, cocido en molde, con formas especiales o con escaldado parcial de las harinas, entre otros.

La medida de reducción del IVA contempla un mayor número de productos catalogados como *pan común*, que indudablemente pueden tener mayor

calidad frente a la antigua denominación que únicamente contemplaba la harina de trigo. Sin embargo, pone una penalización tributaria a aquellas personas que, por cuestiones de salud y bienestar, decidan consumir un pan elaborado con otros ingredientes, como las semillas o los frutos secos, ya que estos últimos son catalogados como *panes especiales* y pagan un IVA del 10 %. Como curiosidad, el RD contempla que un pan horneado en molde es especial (IVA 10 %), pero si se hornea en forma de hogaza, es común (IVA 4 %), aunque los dos estén hechos de la misma masa.

Lo realmente importante es que se fomente el consumo de alimentos saludables, por tanto, se debería generar **un cambio de la política fiscal alimentaria** que consista en generar una diferencia de precios para conseguir **promover el consumo de alimentos sanos y reducir el de los insanos.** ■



5. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA VIABILIDAD DE LAS PEQUEÑAS PRODUCCIONES

5.1 MEJORAS DE TRABAJO DISTINTAS A LAS EstrictAMENTE NORMATIVAS

En el apartado 3 del presente documento se ha hecho una descripción de las posibilidades de aplicar criterios de flexibilidad en los reglamentos de higiene para que todas las producciones de alimentos, especialmente las artesanales, tengan cabida en los mismos. También se ha realizado un análisis de la normativa a nivel estatal y andaluz, incidiendo en aquellos aspectos que, más que favorecer, han dificultado la implantación y continuidad de las pequeñas producciones y proponiendo de forma justificada un enfoque más permisivo de las mismas.

Además de la propia barrera que representa la normativa, a continuación, se identifican otros factores que inciden y pueden ser determinantes para el desarrollo de la pequeña empresa alimentaria.

Formación en temas sanitarios por parte del sector productivo

Pese a la necesidad del relevo generacional imprescindible en el mundo rural y, especialmente, en las pequeñas producciones de alimentos, el escaso grado de conocimiento sobre las normativas de higiene y las posibilidades de adecuar las mismas a la realidad del sector supone una importante barrera que dificulta la incorporación de nuevos profesionales al ámbito agroalimentario.

Formación y aceptación de los métodos artesanales de producción de alimentos por parte de las autoridades competentes

Como consecuencia de la entrada del Estado español en la Unión Europea, en nuestro país ha habido un intento sistemático y continuado en el tiempo de reducir y evitar las pequeñas producciones de alimentos, o al menos limitar su ámbito comercial.

Se ha intentado promover la producción industrial de alimentos en detrimento de los métodos tradicionales y artesanales de elaboración, que muy frecuentemente han sido identificados como alimentos inseguros que conviene erradicar. Sin embargo, otros países de nuestro entorno, como Italia y sobre todo Francia, han preservado y promovido la elaboración de alimentos que siguen métodos de elaboración tradicional, a pequeña escala, muy manuales, con escaso uso de maquinaria y de aditivos no naturales, y que se comercializan y reconocen en todo el mundo.

En el Estado español, por el contrario, los métodos tradicionales de elaboración de alimentos son escasamente aceptados por las autoridades competentes, aun existiendo garantías sanitarias demostradas y herramientas legales para permitirlos. Por tanto, es imprescindible el trabajo de colaboración con estas Administraciones y sus inspectores con los representantes del sector de la producción artesanal para promocionar esta forma artesanal de elaborar alimentos no solo inocuos, sino de gran calidad y con un importante papel económico, social y medioambiental.

Sería posible transformar esta visión restrictiva mediante el reconocimiento de los métodos tradicionales de producción gracias a reuniones periódicas y organización de jornadas entre el sector y el personal técnico de la Administración sanitaria (incluyendo tanto a los departamentos de planificación y desarrollo como a los de inspección oficial). En este sentido, la comparación de las políticas de promoción de producciones artesanales de alimentos en países vecinos con la misma normativa comunitaria podría ser de gran ayuda.

Es también indispensable la formación en los procedimientos de autocontrol basados en los principios del APPCC, no solo para los productores, sino también para los inspectores de control oficial, que deben conocer las posibilidades de aplicación en materia de flexibilidad.

Asociacionismo y representatividad de las pequeñas producciones

Desde la colaboración y trabajo conjunto sector-administración será posible solventar las actuales barreras. A medida que el sector artesanal crece, se constata el aumento en la organización de actividades colectivas y colaborativas en este sector, y en estas acciones formativas es lógica y está justificada la participación de representantes de las pequeñas producciones tradicionales organizadas. Sin embargo, se echa en falta su capacidad de interlocución ante las autoridades competentes.

Es imprescindible y urgente que los sectores de las pequeñas producciones se movilicen en el sentido de implementar los siguientes pasos, que se citan en su orden lógico:

- Mayor integración de los productores en asociaciones.
- Elección de representantes con conocimientos técnicos suficientes, tanto sobre el sector como en temas de normativa higiénico-sanitaria.
- Identificación de barreras y obstáculos que dificultan o imposibilitan la actividad alimentaria.
- Determinar posibles soluciones y alternativas a los problemas.
- Planificar y priorizar las acciones a desarrollar para abordar las soluciones.
- Identificar los departamentos de comunidades autónomas y a nivel estatal, responsables de los distintos temas.
- Solicitar interlocución ante las autoridades competentes, siendo reconocidos como representantes de los distintos sectores, para abordar los obstáculos que dependan de la actuación de cada uno de los departamentos.

- Promover otras medidas de solución de obstáculos que dependan de otros condicionantes no legislativos, como formación en temas sanitarios para los pequeños productores, por ejemplo.

Sin la participación de organizaciones que representen los intereses y la realidad de las microempresas agroalimentarias, es difícil que las normas que las regulan mejoren y que se legisle de forma adaptada a sus características. Pero para la creación y funcionamiento de este tipo de organizaciones, es fundamental el apoyo económico público. Es preciso crear ayudas a las que puedan optar y, actualmente, este campo de acción está muy limitado.

Interlocución reconocida y permanente entre el sector de los pequeños establecimientos y las autoridades competentes

Las Administraciones deben facilitar activamente la interlocución a las organizaciones que representen los intereses de las pequeñas producciones, mediante espacios de comunicación e intercambio, al ser las pequeñas empresas un sector poco influyente en comparación con los productores industriales. Para ello, es indispensable que los productores del sector artesanal estén organizados.

Estos espacios de interlocución servirían para:

- Exponer situaciones y problemas que sucedan y que afecten tanto a la capacidad de autocontrol de la pequeña producción como a la propia actividad económica alimentaria.
- Proponer soluciones, implementarlas en su caso, hacer seguimiento de las mismas y evaluar resultados, retroalimentando el proceso.
- Ser reconocidos como parte interesada en el proceso de consulta y participación propio de la elaboración de normas que afecten a las pequeñas producciones.
- Servir de enlace y conexión con foros similares a nivel estatal e intracomunitario.

5.2 TRABAJO ASOCIATIVO: EL CASO DE LA RED ESPAÑOLA DE QUESERÍAS DE CAMPO Y ARTESANAS - QUERED

Las pequeñas producciones lácteas configuran un sector de elaboración a pequeña escala que aplican métodos tradicionales artesanos para obtener alimentos lácteos seguros. Al igual que otros sectores de pequeños productores, han tenido y siguen teniendo dificultades para encajar dentro del marco de los reglamentos de higiene comunitarios. El desarrollo normativo a nivel estatal y en comunidades autónomas ha sido escaso, inflexible, restrictivo y

ha conllevado el cese de actividad de muchos productores o el funcionamiento en el límite de la clandestinidad, consentida en ocasiones —como mal menor— por el personal del control oficial y las Administraciones.

La escasa organización y asociación de los pequeños productores lácteos y la dispersión en distintas (e incluso a veces enfrentadas) asociaciones ha dispersado, limitado y cercenado la eficacia de las acciones llevadas a cabo.

En 2013, se formó la Red Española de Queserías de Campo y Artesanas (QueRed), asociación sin ánimo de lucro y de ámbito estatal que agrupa a queseros, futuros queseros, técnicos y organizaciones e instituciones interesadas por el mundo del queso artesano. En la actualidad, cuenta con algo más de 300 socios en las 17 comunidades autónomas españolas.

Nació con una prioridad: mejorar la aplicación de las normas higiénico-sanitarias en los pequeños establecimientos lácteos del Estado español. Para ello, en el seno de la asociación, entre otros grupos de trabajo, se creó el grupo de «Higiene y Normativa», encargado de identificar barreras legislativas, plantear, discutir y consensuar soluciones y estrategias de actuación ante los representantes de distintas Administraciones a nivel estatal (Ministerios de Agricultura y Sanidad y Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición) y a nivel de comunidades autónomas, ante las cuales ha solicitado ser reconocida como interlocutora y parte interesada en los procesos de elaboración o modificación de normas legales o procedimientos que pudieran afectar al sector.

Durante los años de actuación de QueRed, algunos de los objetivos conseguidos son:

- Eliminación de ciertos controles —obligatorios en leche cruda— para las pequeñas producciones lácteas, mediante modificación de los Reales Decretos 1728/2007 y 752/2001.
- Aprobación por la Comisión Institucional de la AECOSAN del «Documento para la mejora de la aplicación del paquete de higiene en queserías de campo y artesanas. Aclaraciones respecto a ciertos aspectos de las normativas de higiene europea y estatal, para una aplicación adaptada de las mismas». Se trata de un documento solicitado por QueRed que ha necesitado tres años de trabajo para ser consensuado con la AECOSAN y las comunidades autónomas. No existe un documento similar para otros sectores, y muchas de las medidas, especialmente las relativas al Reglamento 852/2004, podrían servir a otros sectores.
- Colaboración con autoridades de comunidades autónomas en la organización de cursos de formación

sobre flexibilidad para inspectores oficiales.

- Organización de diversos cursos de formación para pequeños productores lácteos sobre temas sanitarios, flexibilidad en aplicación de la normativa, etiquetado y otros.

QueRed sigue trabajando en otros temas relacionados con barreras normativas:

- Proyecto de Real Decreto sobre flexibilidad, participando en la elaboración de alegaciones.
- Solicitud colectiva de excepciones para el uso de materiales, equipos y salas con carácter tradicional en las queserías de campo y artesanas.
- Proyecto normativo para que aparezca el origen de la leche en la información obligatoria al consumidor en las etiquetas.
- Controles sanitarios para el uso del agua proveniente de la red pública y de otras procedencias.
- Condiciones del transporte de la leche cruda y de otros lácteos que necesitan temperatura regulada por razones sanitarias.

En el ámbito europeo, la Red Europea de Queserías y Productores Lácteos de Campo y Artesanos (FACEnetwork), de la que QueRed es miembro fundador, se creó para trabajar con otros países comunitarios con problemas similares e influir en las instituciones europeas. FACEnetwork participa en varios grupos de Diálogo Civil de la Comisión Europea y mantiene reuniones puntuales con unidades de la Dirección General AGRI (Departamento de Agricultura de la Comisión Europea), de la Dirección General SANTE (Departamento de Salud y Seguridad Alimentaria) y con europarlamentarios de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural y la Comisión de Sanidad.

Desde su creación, FACEnetwork trabajó en la elaboración de una guía europea de prácticas correctas de higiene que sirviera como sistema equivalente a los APPCC, adaptada y específica al conjunto de las queserías artesanas europeas. Gracias a la colaboración del Parlamento Europeo, la Comisión Europea facilitó una subvención que posibilitó la redacción de dicha guía. Para su elaboración, se siguió el procedimiento del Reglamento (CE) 852/2004, y fue aprobada oficialmente por el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y la Sanidad de Plantas y Animales en 2016. Desde entonces, cualquier quesero artesano europeo puede hacer uso de ella como sistema equivalente del APPCC.

En la actualidad, se está desarrollando un proyecto financiado por el programa europeo Erasmus+ (Teacheesy: <https://www.face-network.eu/teacheesy>) sobre formación a asesores y a productores para su implementación en los diferentes Estados miembros. QueRed ha iniciado también a nivel estatal una

ronda de reuniones con las autoridades competentes central y autonómicas para facilitar su implantación.

5.3 NORMATIVA AUTONÓMICA DE VENTA DIRECTA

Como ya se ha mencionado, la normativa comunitaria delega en cada Estado miembro para realizar su propia adaptación del paquete de higiene relativo a la venta directa de productos agroalimentarios, que está apenas desarrollada en el Estado español, como se ha constatado en esta investigación.

A su vez, la Constitución española confiere a las comunidades autónomas la competencia exclusiva de la regulación en materia de agricultura y ganadería (art. 148.1.7.^a), y ferias interiores (art. 148.1.12.^a). El Estado tiene competencia exclusiva sobre legislación mercantil y civil, sin perjuicio de las especificidades intrínsecas de cada una de las comunidades autónomas, que tienen la potestad de conservar, modificar y desarrollar sus propios derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (art. 149.1.6.^a y 8.^a).

En este sentido, actualmente algunas comunidades autónomas han implementado decretos para regular la venta directa y/o de proximidad de productos alimentarios. El detalle aquí es que cada comunidad difiere sobre el alcance en la diversidad de productos que aplican; por ejemplo, comunidades como Catalunya y València incluyen, además de los productos primarios, los productos agroalimentarios (transformación propia), mientras otras como Andalucía solo regulan los productos primarios. Una de las ventajas de regular la venta de productos agroalimentarios en el ámbito autonómico es que facilita la aplicación del paquete higiénico-sanitario, ya que se adaptan a las características propias de cada unidad productiva y del territorio. Para ello, algunas comunidades han establecido guías de buenas prácticas de higiene a las que las personas productoras/transformadoras se pueden acoger.

No obstante, la limitación a nivel comercial de este tipo de normativas es que los productos solo podrán comprarse/venderse en el espacio territorial de la comunidad autónoma en el que han sido producidos.

Catalunya

El Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural (DAAM) y otras consellerías de la Generalitat establecieron el Decreto 24/2013 de 8 de enero de acreditación de la venta de proximidad de productos agroalimentarios. Este

decreto responde a la demanda del sector agrario catalán de obtener por parte de las Administraciones públicas, un reconocimiento expreso de lo que denominan *venta de proximidad*.

Tal y como se desprende del primer artículo del Decreto 24/2013, este tiene por objeto regular la acreditación voluntaria de los productores o agrupaciones de productores agrarios que venden la producción propia o sus productos de elaboración propia directamente a los consumidores o a establecimientos minoristas y de restauración. Este sistema de acreditación voluntaria tiene como objetivo la promoción de la venta de proximidad, que no ha de impedir seguir con la venta de proximidad a aquellos sujetos que no se adhieran; es decir, esta acreditación es facultativa.

Los productores son responsables de la seguridad de los productos que producen o elaboran y deben velar para que sean inocuos. Deben cumplir, en todas las etapas de la producción, transformación, envasado, transporte y venta de sus productos, los requisitos de la normativa correspondiente que afecte a sus actividades. Los productores tienen que disponer, aplicar y mantener sistemas de autocontrol adecuados, de acuerdo con la actividad que realizan. En este sentido, los productores pueden optar por utilizar la guía de prácticas correctas de higiene (GPCH)^{17w}, documento elaborado a petición de la Generalitat de Catalunya y revisado por el grupo de autocontrol de la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria.

València

La Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural y la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, determinaron el Decreto 201/2017 de 15 de diciembre por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios. Esta normativa regula la actividad de los pequeños elaboradores agroalimentarios que realizan la venta de sus productos directamente a la persona consumidora final o por medio de canales cortos de comercialización, y al mismo tiempo, incluye medidas de flexibilidad en la aplicación del Reglamento (CE) 852/2004, en la línea con las recomendaciones comunitarias para este tipo de establecimientos.

Así, con el objetivo de crear un instrumento eficaz de control, referencia, apoyo y cooperación en seguridad alimentaria y de calidad en los mercados de venta no sedentaria valencianos, se elaboró la «Guía de prácticas correctas de higiene para la venta y preparación de alimentos en mercados no sedentarios», que es una de las prioridades manifestadas en el IV Plan de Salud de la Comunitat Valenciana¹⁸.

17 http://acsa.gencat.cat/web/.content/Documents/eines_i_recursos/guia_practiques_castellano/gpch_mercats_cast.pdf

18 http://publicaciones.san.gva.es/publicaciones/documentos/V-3244-2017_C_web.pdf

Por otro lado, una de las principales innovaciones que se regula en este decreto es la inclusión en su ámbito de aplicación de los obradores compartidos, definidos como un «local compartido por pequeños/as elaboradores/as agroalimentarios/as donde se realizan distintas actividades de manipulación y transformación de los productos agroalimentarios» (art. 2, apartado j.), permitiendo así que la elaboración de los alimentos se realice en un obrador propio o compartido. Para este punto se ha elaborado el «Manual de obradores compartidos»¹⁹, que recoge la información más importante para ponerlos en marcha: análisis del territorio y de la idea, diseño, organización y la normativa higiénica y sanitaria que aplica.

Andalucía

En Andalucía, el Decreto 163/2016 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. El Decreto especifica que es necesario que las personas productoras apliquen sistemas de autocontrol sobre seguridad alimentaria; sin embargo, no detalla especificidades para el caso andaluz, por lo que debe acogerse a las normativas estatales.

El ejemplo de otras comunidades autónomas puede ser una guía para la ruta de trabajo en Andalucía, ya que se evidencia tanto la viabilidad administrativa como el cumplimiento del principio de seguridad alimentaria.

Para Andalucía existe una gran oportunidad de adecuación de esta normativa, que amplíe los productos agroalimentarios que regula y se incluyan los alimentos transformados o de elaboración propia. Esto facilitaría la comercialización de muchos productos provenientes de pequeñas unidades productivas y de transformación, viabilizando proyectos económicos en los territorios, contribuyendo a generar valor, mejorar la calidad de vida, preservación del patrimonio gastronómico y fijación de población en los territorios rurales.

5.4 AUTORIZACIÓN COMUNITARIA

Las pequeñas producciones pueden ser autorizadas o registradas dentro del paquete de higiene cuando se aspira y desea comercializar a través de circuitos cortos fuera del restringido ámbito local, en zonas urbanas de mayor población que no siempre son cercanas, donde a menudo desean y buscan productos primarios y transformados menos industriales. Frecuentemente, los responsables de estas pequeñas producciones desconocen que esta opción es posible y no profundizan en ella. Además,

desde las Administraciones públicas autonómicas y locales se anima a que opten por el registro local sin informales de que es posible optar a la autorización comunitaria con inversiones y procedimientos similares que les darán la posibilidad de comercializar sus productos, si lo desean, en todo el territorio estatal o de la Unión Europea, ya sea en venta directa a través de mercados, ferias, grupos de consumo o restaurantes, tiendas o intermediarios. Las razones para no facilitar esta libre opción se basan en argumentos como que «no cumplen los requisitos de los reglamentos comunitarios», pese a que, al regularlos localmente, se imponen requisitos aún más estrictos, como hemos visto en algunos casos.

Un ejemplo de esta vía es la explotación familiar Soler de n'Hug, en Prats de Lluçanès (Catalunya) que, aprovechando un plan de recuperación de ganado ovino y caprino puesto en marcha por la Generalitat, solicitó permiso para instalar un matadero en el que poder sacrificar los animales nacidos en su granja. Lo que logró en el 2016 es que la Consejería de Agricultura, con el apoyo de Sanidad, le autorizara la instalación de lo que llaman un *matadero de proximidad*, donde hay una parte en la que matan y limpian al animal, otra con cámara frigorífica y luego pasa el control veterinario correspondiente.

El matadero de esta granja está instalado en una caja de camión frigorífico en el que únicamente puede matar sus animales. Para alcanzar esto, se acogió al Reglamento (CE) N.º 853/2004, que es el que han de cumplir todos los mataderos, pero como el suyo es más pequeño, con la valoración de puntos críticos y de manejo del proceso de matanza que hace el veterinario, cumple con la falta de infraestructura que tiene con relación a la que precisan los grandes mataderos.

Pero lo que hace esta granja catalana no lo han logrado unidades ganaderas de ganado caprino y ovino en otras comunidades autónomas. Al menos no han caído en que podrían tener esa puerta abierta. ¿Por qué? Porque, aunque la UE lo permite, no hay una norma estatal que desarrolle lo que autoriza el reglamento europeo. Por tanto, parece que, mientras esa norma no quede desbloqueada, todo queda sujeto a un limbo legal en el que cada comunidad parece tomar un camino diferente.

5.5 LÈT AGOGO (HAITÍ)

En otros países también hay comunidades campesinas que enfrentan serias restricciones para la producción y venta de sus alimentos. En algunos casos, por el incumplimiento de las normativas sanitarias y en otros, por la baja asociatividad de los sectores, que les impide consolidar una oferta estable en los mercados; teniendo en cuenta que la población

¹⁹ <https://valencia.consellagrari.com/wp-content/uploads/2018/10/manual-obradores-CAS.pdf>

campesina produce en pequeñas cantidades y muchas veces se encuentran dispersos en los territorios rurales y alejados de los centros urbanos. Uno de los casos más exitosos y con permanencia en el tiempo que ha logrado superar estas dificultades es la iniciativa *Lèt Agogo*, en Haití.

Lèt Agogo es un nombre y logotipo familiar en los estantes de las tiendas de este país; su significado en criollo haitiano es 'leche en abundancia'. Esta es una lechería con un modelo innovador que utiliza una tecnología simple para agregar valor a la leche y ayudar a las pequeñas ganaderías a vender sus productos a un mejor precio y eliminar una larga cadena de intermediarios. La lechería de propiedad comunitaria no tiene grandes costos para su operación, ya que funciona sin electricidad, hace uso de la naturaleza y de la fuerza de gravedad con un poco de ayuda del gas propano. Verdaderamente, una innovación notable, teniendo en cuenta la infraestructura general en Haití. *Lèt Agogo* incluso ganó un concurso de empresas innovadoras en 2005, superando a otros 1600 proyectos de toda América Latina.

Este proyecto surge de un proceso iniciado en 1999 en el que se creó INTERVET, una red de promotores pecuarios haitiana, apoyada por la ONG local VETERIMED, Justicia Alimentaria (sede Caribe) y las autoridades de sanidad animal del Haití. La red INTERVET sirvió para muchas labores, además de la creación de microproyectos pecuarios, campañas de sanidad animal, formación en el medio rural haitiano, etc. Se utilizó en momentos claves, como en la recogida de información sobre los efectos de los huracanes y las inundaciones que han asolado el país, en la identificación de necesidades y de organizaciones para el reparto de las ayudas y en la realización de un diagnóstico de la situación agropecuaria. En ese diagnóstico se identificaron unas líneas de desarrollo, entre las que se encontraba la de las lecherías y queserías de las que surge *Lèt Agogo*. Todo esto determina el éxito no de un proyecto, sino de todo un proceso de desarrollo nacional en el que la cooperación entre contrapartes y el uso de experiencias previas se definió como fundamental.

En octubre de 2008, el Ministerio de Agricultura de Recursos Naturales y Desarrollo Rural de Haití (MARNDR) quiso desarrollar su política para los subsectores de Producción Animal y Pesca. Reunió a unos cincuenta profesionales y expertos, incluidos especialistas en ganadería, agrónomos y veterinarios de la Facultad de Agronomía y Medicina Veterinaria y ONG especializadas, así como miembros del sector privado que trabajan en el sector y miembros de organizaciones de productores. El objetivo era producir reflexiones sobre siete temas específicos: 1) pesca y acuicultura; 2) producción y procesamiento de leche; 3) avicultura y cría intensiva de cerdos; 4) agricultura campesina en sistemas

agroecológicos para rehabilitar el medio ambiente; 5) apicultura; 6) sanidad animal; 7) seguridad y protección de los productos ganaderos.

Los participantes, que ofrecieron su experiencia y conocimientos de manera voluntaria, se dividieron en varios grupos de trabajo y, después de discusiones y reflexiones, pudieron proponer documentos de políticas y un programa de desarrollo para los diversos sectores sometidos a su atención. Después del terremoto del 12 de enero de 2010, estos programas se revisaron nuevamente para incluirlos en el Plan Nacional de Inversión Agrícola y como elementos del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití.

En el caso de la ganadería, uno de los objetivos que se querían alcanzar era la mejora de las condiciones de vida del campesinado, con la mejora de la seguridad alimentaria, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente. La población haitiana considera que la leche es esencial para la alimentación; sin embargo, el consumo de leche y derivados no es muy alto, dado su alto precio (siendo el segundo mercado del país tras el arroz, la importación de leche es dos veces superior a la producción nacional y la de sus derivados). Es por ello que se pusieron en marcha este tipo de programas de proximidad, trabajando con explotaciones pequeñas y familiares, con programas de mejora en el manejo, la transformación y la distribución de la leche y sus derivados.

Hoy en día hay, la organización consta de 22 minilecherías semiartesanales que transformarán la leche en yogur, leche esterilizada con sabor y queso. Las personas propietarias de las lecherías están sujetas a un contrato renovable de dos años con VETERIMED para continuar comercializando sus productos bajo la marca *Lèt Agogo*. La decisión de renovar o no un contrato depende de la decisión de la asamblea general y del resultado de las inspecciones previas planificadas y sin previo aviso para medir la calidad de sus productos. También es importante tener en cuenta que la capacitación sobre nuevos productos, nuevas tecnologías y estándares es obligatoria para todos los socios. ■

6. PROPUESTAS EN ANDALUCÍA

► Nuestra investigación incluyó una parte de trabajo en red con personas claves en Andalucía vinculadas a diferentes ámbitos (producción, comercialización, sindicatos, centros de investigación), que propusieron alternativas para superar los obstáculos de las pequeñas producciones andaluzas.

6.1 ALTERNATIVAS

Las alternativas planteadas fueron clasificadas según el eslabón en la cadena de producción y comercialización en el que se originan, así que encontramos las siguientes:

Alternativas a las dificultades relacionadas con la creación y establecimiento de la organización

- Existencia de organismos de apoyo a la creación empresas y organizaciones de forma sencilla. Y en el caso de existir, que sean accesibles e informen adecuadamente.
- Colaboración en la elaboración de las normas a nivel regional y local.
- Generación de normativa específica e inspectores que sean promotores y asesores al respecto.
- Búsqueda de apoyo técnico en asociaciones del sector.

Alternativas a las dificultades relacionadas con la obtención de materia prima/sistema de crianza/mantenimiento de colmenas

- Facilitar el cultivo y disponibilidad de variedades tradicionales (semillas, etc.), relaciones de cooperación entre proveedores.
- Promocionar el relevo generacional y facilitar el establecimiento de nuevos ganaderos.

Alternativas a las dificultades relacionadas con el proceso de elaboración

- Labor pedagógica hacia personal de inspección sobre las posibilidades de flexibilización de la norma.
- Creación de servicios de asesoramiento.
- Estudio de la normativa, constancia y motivación.
- Adaptación de la legislación más cercana a las características y necesidades de la pequeña producción.

Alternativas a las dificultades relacionadas con el envasado, etiquetado y transporte

- Información sobre etiquetado, vigilancia de prácticas fraudulentas.
- Normativa clara sobre el etiquetado, que especifique cuál es la información que se debe incluir, para que sea clara para las personas consumidoras y para los inspectores que hacen las normativas.

Alternativas a las dificultades relacionadas con los canales de comercialización/puntos de venta

- Promoción de producción artesanal, compra pública.
- Formación específica y trabajos de investigación.
- Mejora del acceso para los pequeños productores a espacios en los mercados locales, flexibilizando los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones y establecimiento de subvenciones para el pago de alquileres de los locales.
- Normativa específica y fomento del mercado local en lugares claves y específicos para ello.
- Trabajo constante y orientado a la venta directa.

Alternativas a las dificultades relacionadas con la falta de información por parte de la empresa o por parte de los destinatarios

- Campañas vinculadas a la promoción integral de la producción artesanal, su dignificación y su viabilidad socioeconómica.
- Campañas de promoción y trabajo con estamentos de edad joven.
- Campañas informativas por parte de las autoridades competentes. Mejora de la interlocución con los sectores productivos.
- Más transparencia y definición clara de lo que es o no artesanal.
- Continuidad en los estudios para formarse y poder transmitir confianza a las consumidoras.
- Mayor divulgación del concepto artesanal y también de la forma de comercialización actual a través de los puntos calientes de pan.

Alternativas relacionadas con la normatividad y la política pública que reglamenta el sector artesanal

- Flexibilizar, adaptar la normativa desde la Administración, trabajo interdisciplinario que abarque varias competencias no solo de sanidad, parti-

cipación del sector, intensa labor pedagógica al personal de inspección.

- Mejorar la interlocución con los sectores productivos y su participación en la elaboración de las normas.
- Mayor información por parte de la inspección sobre las posibilidades que ofrece la ley e instrucciones claras acerca de cómo tratarla.

6.2 PRIORIZACIÓN DE ALTERNATIVAS

Además de proponer alternativas, las personas participantes en este trabajo en red puntuaron las diferentes propuestas para indicar cuáles son las más importantes. El resultado del ejercicio de priorización fue el siguiente:

- Sensibilizar al personal de la Administración pública encargada de los temas de inspección y dinamización del sector acerca de la realidad del mundo rural y de las pequeñas producciones artesanales, las normativas vigentes europeas y estatales, ejemplos de casos de éxito en otras regiones españolas y europeas sobre adaptaciones de las normativas a pequeñas producciones.
- Adecuación de la normativa higiénico-sanitaria a las producciones artesanales.
- Promover la incorporación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión y participación en las organizaciones y redes de trabajo.
- Promover procesos de transparencia con relación a información a las personas consumidoras y control de los procesos productivos.
- Generar estudios y diagnósticos para entender

las dinámicas existentes de casos de éxito y condiciones de viabilidad.

- Promoción de la compra pública a nivel local y regional de productos artesanales.
- Promover la asociatividad y el trabajo en red en los sectores artesanales.
- Reducción de impuestos para el consumo de productos artesanales.
- Asesoría (financiera y administrativa) para emprendimientos y proyectos en alimentación artesanal.
- Promoción de cultivos de variedades/razas autóctonas.
- Elaboración de reglamentación para el pan artesanal en Andalucía.

6.3 ACCIONES

La última parte del ejercicio de consulta consistió en definir acciones puntuales para las alternativas planteadas y señalar los actores que deberían estar implicados en cada una de ellas. La tabla 1 describe cada una de las alternativas.

En la propuesta actual de construcción de alternativas que se ha realizado, casi todos los agentes están implicados en casi todas las acciones y no queda muy claro quién haría qué y, sobre todo, cuál sería la articulación general. Por esta razón, sería interesante pensar las redes e interrelaciones y tratar que las acciones puntuales que se hagan puedan articularse en red para que no se pierda el esfuerzo. De manera general, se propone el modelo de las redes agroecológicas feministas para avanzar en este trabajo (figura 4). ■

Figura 4. Redes agroecológicas feministas para la coordinación de alternativas



FUENTE: aporte de Marta Soler (profesora Universidad de Sevilla) durante el grupo focal en Sevilla, 17 mayo de 2019.

Tabla 1. Descripción de alternativas para superar obstáculos en la producción artesanal en Andalucía

ALTERNATIVA	ACCIONES CONCRETAS ¿Cómo?	IMPLICADOS ¿Quién?
<p>1. Sensibilizar al personal de la Administración pública encargado de los temas de inspección y dinamización del sector acerca de la realidad del mundo rural y de las pequeñas producciones artesanales, las normativas vigentes europeas y estatales, ejemplos de casos de éxito en otras regiones españolas y europeas sobre adaptaciones de las normativas a pequeñas producciones.</p> <p>* Es importante destacar que esta alternativa demanda de las organizaciones sociales/productivas un alto tejido social, y una presencia a nivel regional y/o estatal que pueda facilitar la interlocución con las entidades competentes.</p>	<p>1.1 Realización de encuentros entre asociaciones de producción, transformación, comercialización y actividades conexas para socializar y establecer las problemáticas específicas del sector.</p> <p>Grupos de trabajo y espacios de diálogo con la participación de distintas áreas de la Administración (sanidad, agricultura, comercio, turismo) y el sector productivo. (ver Elika. Fundación Vasca para la seguridad alimentaria)</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Entidades de la Administración pública</p> <p>Involucrar aliadas de la Administración</p> <p>Universidades (las universidades [o más bien investigadores/as concretas] no son los responsables, pero pueden jugar un papel en la sensibilización participando tanto en los encuentros como en la elaboración de documentos)</p>
	<p>1.2 Elaboración de documentos sobre las principales dificultades/ obstáculos/ realidades de los diferentes sectores (aquí puede hacerse a nivel de sector productivo y/o territorio). Tratar de incluir a las autoridades locales, ya que ello puede facilitar la posterior interlocución con la Administración pública.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Entidades de la Administración pública</p>
	<p>1.3 Entrega a las entidades competentes (Administración pública) de los documentos de diagnóstico y de propuestas de solución.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Entidades de la Administración pública</p>
	<p>1.4 Reuniones y presentaciones públicas de los resultados y de las propuestas. Involucrar medios de comunicación y redes sociales en los procesos de difusión y sensibilización.</p> <p>Visibilizar alternativas viables y reales (otra forma de hacer las cosas bien) en otros países (Francia) y otras CC. AA.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Entidades de la Administración pública</p> <p>Clubes gastronómicos. Medios de comunicación</p>
<p>2. Adecuación de la normativa higiénico-sanitaria a las producciones artesanales.</p> <p>* En esta alternativa se puede tomar como ejemplo las acciones desarrolladas por QueRed.</p>	<p>2.1 Estudios de la normas europeas y de los caminos de flexibilización (podría entrar en fase de diagnóstico).</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Centros de formación agraria.</p> <p>Universidades</p>
	<p>2.2 Elaboración de documentos sobre la manera en que se pueden modificar/ adaptar las normativas para que cumplan su objetivo teniendo en cuenta las pequeñas unidades productivas.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p>
	<p>2.3 Socialización con diferentes personas y organizaciones del ámbito de los documentos.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p>
	<p>2.4 Entrega de los documentos al organismo competente y realización de reuniones con la Administración pública.</p>	<p>Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos</p> <p>Organizaciones agrarias y ganaderas</p> <p>Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural</p> <p>Entidades de la Administración pública</p>
	<p>Remisión de la NT a la Comisión Europea.</p>	<p>Entidades de la Administración pública</p>
	<p>Publicación en el BOE de la orden por la que se aprueban las modificaciones.</p>	<p>Entidades de la Administración pública</p>

ALTERNATIVA	ACCIONES CONCRETAS ¿Cómo?	IMPLICADOS ¿Quién?
3. Promover la incorporación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión y participación en las organizaciones y redes de trabajo.	3.1 Sensibilización en las organizaciones rurales sobre el papel de las mujeres, puede ser a través de charlas o talleres, entre otras actividades. Destacando la contribución de las mujeres al mantenimiento de la vida de los territorios. Reconociendo el trabajo que realizan las mujeres en las explotaciones agrarias Generando debates sobre la necesidad de una PAC con enfoque de género, y del Estado de la cuestión de la Ley de Titularidad compartida. Reconociendo y fortaleciendo los liderazgos inspiradores sin caer en la exigencia y en la reproducción de precariedad.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural ONGD vinculadas a temas de equidad de género
	3.2 Formación transversal sobre igualdad de género, con herramientas que fortalezcan el trabajo colectivo, el liderazgo y empoderamiento de las mujeres.	Centros de formación agraria Universidades Espacios de formación en general Organizaciones agrarias Entidades vinculadas al ámbito rural (especialmente los grupos de desarrollo rural)
	3.3 Desarrollar acciones y canalizar líneas de apoyo, siempre que se concreten medidas como cupos, ausencia de brechas salariales, cláusulas de igualdad y condiciones que promuevan la igualdad de trato y oportunidades en convenios y contratos.	Administración autonómica Ayuntamientos Grupos de desarrollo rural
	3.4 Inclusión de acuerdos específicos en los estatutos de las organizaciones rurales en los que se comprometen a acoger medidas efectivas de equidad de género. Asegurar el cumplimiento de leyes de paridad por parte de organizaciones agrarias y grupos de desarrollo.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural ONGD vinculadas a temas de equidad de género
	3.5 Desarrollar sistemas de verificación interna y externa de cumplimiento de las medidas adoptadas.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural ONGD vinculadas a temas de equidad de género
	3.6 Dinamizar encuentros y promover la organización autónoma de las mujeres agroganaderas y rurales en los territorios.	ONGD rural y género Universidades
	3.7 Trabajar la formación y sensibilización en temas de género y, en especial, las nuevas masculinidades de los hombres, tanto en la Administración pública como en las Organizaciones Agrarias.	ONGD y, en especial, asociaciones de hombres por la igualdad
4. Promover procesos de transparencia con relación a información a las personas consumidoras y control de los procesos productivos.	4.1 Concreción por parte de los sectores de elaboración artesanal sobre temas de transparencia y verificación de procesos. Sin esta información no se podrá avanzar en la sensibilización a personas consumidoras,	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural
	4.2 Desarrollo de guías de prácticas correctas y transparencia en cada sector de elaboración artesanal.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural

ALTERNATIVA	ACCIONES CONCRETAS ¿Cómo?	IMPLICADOS ¿Quién?
	4.3 Desarrollo de mecanismos de control y verificación del cumplimiento de las prácticas correctas.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural
	4.4 Campañas de sensibilización a las personas consumidoras sobre cómo interpretar las etiquetas y cómo diferenciar productos artesanales de los industriales. Desarrollar estrategias de información sencillas, comprensibles y creativas sobre qué es un alimento artesanal dirigidas a las personas consumidoras. Promover SPG.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Otras organizaciones vinculadas al ámbito rural ONGD
5. Generar estudios y diagnósticos para entender las dinámicas existentes de casos de éxito y condiciones de viabilidad que favorecen la equidad de género. * Es importante avanzar en proceso de coinvestigación y cogeneración de conocimiento donde las y los productores estén en el centro de los diagnósticos (superando el uso puntual de metodologías participativas y las IAP).	5.1 Búsqueda de fuentes de financiación de proyectos de investigación y/o diagnósticos que contemplen la equidad de género.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Universidades ONGD Organizaciones agrarias y sectoriales Productores/as
	5.2 Formulación de proyectos, estudios, diagnósticos con enfoque de género y focalizadas en la producción artesanal de alimentos para presentar a las convocatorias establecidas, y que contemplen metodologías de investigación participativa.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Universidades ONGD
	5.3 Ejecución y socialización de los resultados de los proyectos y/o diagnósticos. Involucrar medios de comunicación y redes sociales en los procesos de difusión y sensibilización.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Universidades ONGD
6. Promoción de la compra pública a nivel local y regional de productos artesanales.	6.1 Revisión de la norma de compra pública local y/o regional.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD AMPA
	6.2 Diagnósticos provinciales y/o locales de los productos que se pueden ofertar para compra pública.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD AMPA
	6.3 Propuestas de adaptación de la norma de compra pública a la realidad del sector rural del territorio específico, y presentación a la entidad competente.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública local y/o regional AMPA
	6.4 Publicación de nueva reglamentación de compra pública a nivel local y regional, que recoja las características propias de la producción local. Intercambio de experiencias y visibilización de alternativas ya en marcha en distintos territorios.	Organismos de la Administración pública local y/o regional

ALTERNATIVA	ACCIONES CONCRETAS ¿Cómo?	IMPLICADOS ¿Quién?
7. Dinamización la asociatividad y el trabajo en red en los sectores artesanales.	7.1 Facilitar espacios de encuentro que permitan la creación de redes (networking) y facilitación de espacios de encuentro que permitan la configuración de alianzas en el sector rural. Enmarcar estas acciones en espacios y tiempos, proponiendo dinámicas que no supongan una recarga para las participantes vinculadas al sector transformador de alimentos artesanales (por ejemplo en el marco de mercados de alimentos locales, jornadas de visitas a fincas o espacios de transformación, etc.).	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	Formación, asesoramiento y dinamización para la organización colectiva autónoma.	ONGD
	7.2 Consolidación institucional. Regularización de la red y/o alianza (puede ser formal o informal). La idea es definir los objetivos, las líneas de acción, quién puede integrarla, los procesos de gobernanza internos y la planificación operativa.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	7.3 Consolidación de tejido social. Actividades de desarrollo de los objetivos de la red y actividades de desarrollo de habilidades sociales y de cohesión social (talleres de resolución de conflictos, creación de planes operativos, de monitoreo, entre otros).	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	7.4 Planificación estratégica y búsqueda de fuentes de financiación.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
8. Reducción de impuestos para el consumo de productos artesanales.	8.1 Identificación de productos de elaboración artesanal que no están incluidos en régimen de IVA reducido.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD
	8.2 Sensibilización a la opinión pública sobre la importancia del acceso a alimentos de elaboración artesanal, y por ello la necesidad de una reducción de los impuestos para aumentar su consumo.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD
	8.3 Elaboración de una petición al organismo pertinente, local y/o regional sobre la importancia de la reducción de impuestos para alimentos de elaboración artesanal, y la necesidad de la sociedad civil sobre esta temática.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	8.4 Tramitación y aprobación del nuevo listado de productos alimentarios en régimen de IVA reducido.	Organismos de la Administración pública
9. Asesoría (financiera y administrativa) para emprendimientos y proyectos en alimentación artesanal.	9.1 Identificación de las necesidades específicas de las unidades productivas/ organizaciones vinculadas al sector artesanal.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas ONGD
	9.2 Identificación de entidades que presten este servicio en la localidad y/o región y tengan experiencia en pequeñas organizaciones.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD

ALTERNATIVA	ACCIONES CONCRETAS ¿Cómo?	IMPLICADOS ¿Quién?
	9.3 Prestación de servicios por parte de organizaciones asesoras.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Entidades de asesoría financiera y administrativa Organismos de la Administración pública
	9.4 Elaboración de un manual de gestión económica y administrativa para pequeñas producciones artesanales.	Entidades de asesoría financiera y administrativa Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos
10. Promoción de cultivos de variedades/ razas autóctonas.	10.1 Consolidar un diagnóstico de las variedades y razas locales existentes a nivel local/regional, puede ser a partir de documentos que ya se hayan sido elaborados por otras organizaciones.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD
	10.2 Realizar campañas de sensibilización a las personas consumidores acerca de la existencia de las variedades/razas tradicionales, sus usos y beneficios para el territorio. De esta manera se puede impulsar la demanda de productos de elaboración artesanal que las desarrolla.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	10.3 Elaborar material pedagógico que permita realizar formación, tanto en la producción como en el consumo, sobre la importancia de la conservación de las variedades/razas autóctonas.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Universidades ONGD Organismos de la Administración pública
	10.4 Establecer planes productivos para la siembra de las variedades tradicionales y la crianza de razas autóctonas que permitan adaptarlas a cada territorio. Explorar la posibilidad de vincular este tipo de iniciativas en el tema de compra pública.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Organismos de la Administración pública
	10.5 Desarrollar los planes productivos y buscar alternativas de sostenibilidad a largo plazo.	Asociaciones vinculadas a la elaboración artesanal de alimentos Organizaciones agrarias y ganaderas Organismos de la Administración pública
11. Elaboración de reglamentación para el pan artesanal en Andalucía.	11.1 Solicitud de elaboración de la norma técnica correspondiente por parte de asociaciones representativas del sector.	Asociaciones de pan artesanales en Andalucía Comisión de Artesanía Alimentaria de Andalucía (Junta de Andalucía) Otras asociaciones con objeto social vinculado: COAG, Red Andaluza de Semillas (RAS), Justicia Alimentaria, universidades, entre otras.
	11.2 Reuniones con el sector para elaborar la Norma Técnica (NT).	Asociaciones de pan artesanales en Andalucía Otras asociaciones con objeto social vinculado: COAG, Red Andaluza de Semillas (RAS), Justicia Alimentaria, Universidades, entre otras.
	11.3 Remisión de la NT a la Comisión de Artesanía Alimentaria de Andalucía.	Asociaciones de pan artesanales en Andalucía
	11.4 Remisión de la NT a la Comisión Europea.	Comisión de Artesanía Alimentaria de Andalucía (Junta de Andalucía)
	11.5 Publicación en el BOJA de la orden por la que se aprueban las condiciones técnicas para la elaboración del queso artesano en Andalucía.	Comisión de Artesanía Alimentaria de Andalucía (Junta de Andalucía)



7. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS NORMATIVAS

► El primer paso para poder realizar un análisis sobre las barreras que afectan a las mujeres rurales españolas y andaluzas es establecer el escenario en el que viven. Las mujeres juegan un papel fundamental en el desarrollo sostenible del medio rural, ya que suponen un 49,2 % de la población de las zonas rurales, ejerciendo funciones de vital importancia para el mantenimiento de la vida en los territorios.

Representan más de un tercio de las personas que trabajan en las explotaciones agrarias familiares, pero en la mayor parte de los casos, tan solo los hombres figuran como titulares de las explotaciones, mientras que las mujeres aparecen como cónyuges en la categoría de «ayuda familiar» (en 2016, 67,58 % de los titulares de explotación eran hombres, frente al 32,42 % que representan las mujeres). Pese a que la inmensa mayoría de las mujeres agricultoras comparten las tareas agrícolas de las explotaciones familiares con sus parejas, estas actividades son vistas como una extensión de sus tareas domésticas y de cuidados.

En los municipios rurales andaluces, el porcentaje de mujeres ocupadas que trabajan en la agricultura es del 4,5 %, por encima de la media europea y española —3,5 y 2,3 % respectivamente—; una tasa que, como la de actividad femenina, disminuye a medida que aumenta el grado de ruralidad. La población ocupada en el sector agrario en Andalucía asciende a un 7,6 %, lo cual supera la media europea y la nacional, con un 4,5 % y 4,3 % respectivamente.

Entre los contratos registrados a mujeres andaluzas en 2017, el 25,5 % son ocupaciones relativas a la agricultura o la ganadería (predomina la profesión

de peón agrícola, a la que corresponde un 19,2 % de los contratos registrados a mujeres), porcentaje ligeramente superior al nacional (23,8 %) y menor que la representación de la mujer en la población ocupada en el sector agrario europeo (35,6 %). Dicho de otro modo, aunque la importancia de las actividades agrarias sobre el empleo en el ámbito de Andalucía (7,6 %) es superior a la europea (4,5 %), el peso de la mujer en la población ocupada en el sector agrario es menor en Andalucía y España que en Europa.

Los datos sobre la actividad de las mujeres transformadoras artesanales de alimentos son prácticamente inexistentes, no hay disponibilidad de estadísticas que las visibilicen, se trata de una economía muchas veces sumergida que se considera como ayuda a la actividad agraria realizada por los hombres en el medio rural y que, junto al tiempo dedicado a los cuidados, es otro trabajo no remunerado; la economía, la vida de las personas y el funcionamiento de la comunidad no sería posible. Una vez más, las mujeres transformadoras de alimentos artesanales permanecen fuera de los circuitos «normalizados» de producción y, por tanto, están invisibilizadas.

Cada vez hay más mujeres, sobre todo en las nuevas generaciones, que se están dedicando de manera profesional a la transformación artesanal alimentaria para tener autonomía económica y derechos laborales, ya que, en el mundo rural, las mujeres tienen más dificultad para tener un trabajo remunerado y suelen asumir un papel secundario en la explotación. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, lejos de distanciarla de su rol tradicional reproductor en la familia, ha promovido la doble

carga de una jornada dual, dividida entre su papel doméstico de cuidados y de tareas en el hogar y su rol productor en el mercado laboral. Las consecuencias van desde el ámbito socioeconómico (por ejemplo, la brecha salarial entre ambos géneros o la difícil conciliación temporal entre la doble jornada), hasta el de la salud, debido a esa doble o triple (si consideramos también el ámbito comunitario) responsabilidad que se les atribuye a las mujeres en las sociedades patriarcales.

Es un sector importante que se configura muchas veces ajeno al sistema, al modelo establecido, con producciones más diversificadas, a pequeña escala y orientadas a la venta directa y a mercados locales, porque el objetivo es hacer alimentos de calidad con criterios que incluyen la cercanía, la sostenibilidad, la creatividad y la creación de redes de apoyo; un modelo más humano y menos productivista. Pese a la importancia que tiene esta actividad en la explotación y para las propias mujeres para las cuales también es un ingreso económico, es un trabajo que está relativamente poco valorado, al cual se le ha restado importancia en las propias fincas, en las organizaciones agrarias y en las políticas públicas.

«Muchas mujeres promueven proyectos muy interesantes que mantienen el territorio, el tejido económico y social del pueblo, pero la mayoría de las veces no son reconocidos como importantes». Agricultora, productora de aceite de oliva y propietaria de Almazara (Málaga)

Pero esta situación está empezando a cambiar en los últimos años y, cada vez más, la artesanía alimentaria está siendo revalorizada. Y al amparo de la reputación y buena imagen de marca de los productos caseros, tradicionales y artesanos, se están desarrollando proyectos industriales que se apropian de este tipo de producción como un nuevo nicho de negocio.

Esta circunstancia provoca ambivalencia y desconfianza porque no se asegura que las mujeres puedan continuar realizando esta actividad tradicional, ya que, por una parte, se enmarca en un modelo agroindustrial en el cual no se sienten incluidas y que históricamente ha minusvalorado su forma de vida o la ha convertido en un elemento folclórico y, por otro, porque muchas de ellas vinculan la transformación a un modelo más ajustado a los recursos existentes y a la transformación de los excedentes de la finca para poder aprovecharlos, y no a una transformación que se desvincula del origen de las materias primas.

Los relatos de las mujeres rurales definen su forma de desarrollar la agricultura como un concepto ligado a la alimentación y no tanto estrictamente al negocio, se trata de algo más holístico (además de alimentos, muchas producen cosméticos, velas, cestas, productos textiles, etc.), que les permite

plasmarse lo doméstico en el trabajo productivo, porque así integran su realidad familiar a la producción y venta (Binimelis Escurriol y Rivera-Ferrer, 2012).

A partir del análisis de la normativa europea, estatal y andaluza vinculada a las mujeres rurales, de las encuestas realizadas y por los comentarios compartidos en los debates en los que hemos participado y las reflexiones vertidas en otros trabajos consultados, podemos dibujar la fuerte vinculación histórica que existe entre transformación artesanal y las mujeres, y aventurarnos en analizar las barreras con las que se encuentran las mujeres rurales, así como proponer medidas encaminadas a corregir las situaciones de desigualdad y exclusión que viven especialmente las transformadoras de alimentos artesanales.

7.1. MARCO EUROPEO: «LA EUROPA QUE NO AMA A LAS MUJERES RURALES»

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas de mayor importancia dentro del marco institucional europeo. Una de las razones es la elevada asignación presupuestaria de la que dispone: en 2018, aproximadamente 55 000 millones de euros al año. Esto representa casi el 40 % del presupuesto comunitario total, aunque la proporción va descendiendo, en los años 80 alcanzaba el 66 %.

En la actualidad y desde hace varias décadas, la Unión Europea es el segundo exportador mundial de alimentos y el primer importador. Por ello, conociendo el orden global actual, se puede decir que la influencia de la PAC no se queda dentro de las fronteras comunitarias, sino que tiene un impacto enorme a nivel mundial.

Por otra parte, y tal como reconoce la propia Comisión Europea, los lineamientos estratégicos de la PAC buscan que el sector agrario esté totalmente orientado al mercado, adaptándose a sus necesidades. Esta cuestión no siempre coincide con las necesidades reales de las personas que consumen esos productos, las que los producen y las que habitan las zonas rurales (dentro y fuera de las fronteras europeas).

En el año 2005, se publicó un nuevo reglamento sobre financiación de la PAC y sus dos ejes constitutivos o pilares (orientación al mercado y desarrollo rural), con cargo a los fondos europeos. Se crean así dos fondos: el **FEAGA** (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y **FEADER** (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) que son gestionados de forma compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros, excepto algunas acciones con cargo al primero de los fondos mencionados que se gestionan de forma centralizada. En el caso del Estado español, existe un sistema de gestión de los fondos

Europeos, compuesto por el Fondo Español de Garantía Agraria (**FEAGA**) y por los **organismos pagadores de las comunidades autónomas**.

Las líneas de actuación que se enmarcan dentro del FEAGA (en gestión compartida) son las siguientes:

- Las restituciones fijadas por exportación de productos agrícolas a terceros países.
- Las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrarios.
- Los pagos directos a los agricultores y a las agricultoras establecidos en el ámbito de la PAC.
- La contribución financiera de la comunidad para medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la comunidad y en los terceros países realizadas por mediación de los estados miembros y basadas en los programas aprobados por la CE.
- La ayuda a la reestructuración, la ayuda a la diversificación, la ayuda adicional para la diversificación y la ayuda transitoria para el sector del azúcar en la comunidad.

La asignación de ayudas con cargo a este fondo depende directamente del número de derechos de pago o de ayuda de los que la persona solicitante sea titular (en el caso de ayudas desacopladas) o de la producción (en ayudas que permanecen acopladas).

Pero se da la situación de que las **mujeres no acceden de forma igualitaria a los derechos de pago y, por tanto, a la recepción de ayudas, en la medida en que no son titulares o cotitulares de las explotaciones**. De ahí la importancia de las reivindicaciones hechas para lograr la cotitularidad de las explotaciones agrarias, de la que se hablará más adelante.

Generalmente, en los casos de las explotaciones familiares, estos derechos están a nombre del cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad varón, quedando también bajo su responsabilidad y decisión su utilización, cobro y posible transferencia. Además, para acceder a las ayudas de la PAC, se debe declarar un mínimo de superficie y un uso determinado de esta, quedando fuera de la posibilidad de solicitud aquellas parcelas que no alcancen dichos mínimos o que estén dedicadas al autoconsumo y a la venta de excedentes. (De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil, 2012).

Las parcelas dedicadas a este fin son gestionadas mayoritariamente por mujeres, mientras que aquellas que suponen un ingreso importante para el núcleo familiar, son mayoritariamente gestionadas por hombres. Sin embargo, el **Reglamento (UE) 1303/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 establece entre las Disposiciones comunes aplicables a los Fondos Europeos la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación; concretamente se recoge en el artículo 7: «Los Estados miembros y la Comisión velarán por que se tengan en cuenta y se promuevan la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género a lo largo de

la preparación y la ejecución de los programas, entre lo que se incluye lo que se refiere al seguimiento, la presentación de informes y la evaluación». Es decir, la normativa de aplicación de la PAC para la asignación de ayudas directas parte de la premisa de la igualdad ante la ley, pero no hace referencia a recomendaciones concretas. Esto sucede porque no se reconocen los sistemas de poder intergrupales ni las situaciones de subordinación y discriminación existentes entre mujeres y hombres en el medio rural, lo cual hace imposible la efectiva igualdad material entre las agricultoras y los agricultores.

En el caso del **FEADER**, su objetivo es reforzar la política de desarrollo rural de la UE y simplificar su aplicación. Este fondo ha sufrido el impacto de los recortes aplicados al gasto comunitario ante la actual coyuntura financiera, aunque se ha intentado paliar con las medidas de modulación descritas con anterioridad. Aun así, el **FEADER** cuenta con una asignación presupuestaria mucho menor que el **FEAGA**, contando con un porcentaje aproximado del 20 % respecto al gasto total asignado a la financiación de la PAC (el restante 80 % corresponde al «primer pilar»).

Para lograr estos fines, la Comisión ha establecido una serie de prioridades comunitarias dentro de las cuales deben enmarcarse tanto los planes estratégicos nacionales en materia de desarrollo rural, así como los programas definidos dentro de estos.

- Prioridad 1: Transferencia de conocimientos e innovación.
- Prioridad 2: Viabilidad y competitividad de las explotaciones agrícolas.
- Prioridad 3: Organización de la cadena alimentaria y gestión del riesgo.
- Prioridad 4: Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas.
- Prioridad 5: Economía eficiente en el uso de recursos y resistente al cambio climático.
- Prioridad 6: Inclusión social y desarrollo económico.

Asimismo, la Comisión establece una serie de objetivos específicos y líneas de actuación para cada uno de los mencionados ejes de trabajo. Dentro de ellos, se enmarca el Plan estratégico nacional de desarrollo rural para el periodo 2014-2020 del Estado español, y los Programas de desarrollo rural del Andalucía.

Dentro de las líneas definidas por la Comisión Europea, es relevante que **no se reconoce en ninguna de ellas la diferente posición social que ocupan las mujeres y los hombres**. Es conveniente cuestionar el hecho de que solo se considere de manera específica a las mujeres desde la óptica de su inserción en el mercado laboral. Si se trata del reconocimiento de la identidad profesional de las mujeres que desarrollan actividades agrarias no computadas en las

estadísticas oficiales, serviría, en efecto, para mejorar la protección social de estas mujeres y reconocer sus derechos y obligaciones como agricultoras profesionales.

Pero, si se trata de impulsar que las mujeres sean empleadas de otro tipo de actividades, como las que se proponen con el impulso de la diversificación de la economía rural (turismo, artesanía, servicios locales, etc.), podría suponer estar apoyando, además de un **proceso de «desagrarización del campo», un proceso de «desagrarización» de las mujeres** y, por tanto, una mayor polarización de la actividad agrícola alimentándose la masculinización del agro (De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil, 2012).

Por otra parte, entre las líneas prioritarias definidas por la Comisión, no se proponen explícitamente otras reivindicaciones expresadas por las mujeres del ámbito rural, tales como la necesidad de creación o mejora de servicios e infraestructuras a las que tienen acceso, en materia de salud, cuidados, formación u ocio. Tampoco se proponen líneas de trabajo específicas para lograr un ámbito rural igualitario para hombres y mujeres.

El hecho de que se omita la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres y los hombres del medio rural choca frontalmente con otras prioridades horizontales de la Comisión Europea para hacer más efectiva la aplicación del **FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), como son **la coherencia de la programación y la complementariedad entre los instrumentos comunitarios**. Desde el tratado de la Unión Europea (concretamente en sus artículos 2 y 3), hasta la estrategia Europa 2020, pasando por otro gran número de documentación constituyente de la Unión, se recoge la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres y, en particular, se hace hincapié en la necesidad de hacer efectiva esta igualdad en el ámbito rural. De hecho, en la versión consolidada (1-1-2010) del Reglamento (CE) N.º 1698/2005, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, se establece que «en el contexto de su acción en favor del desarrollo rural, la comunidad pretende eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación, de conformidad con el tratado». (De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil, 2012)

Asimismo, recoge de manera específica en su artículo titulado **Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación** que «los Estados miembros y la Comisión fomentarán la igualdad entre hombres y mujeres y velarán por que durante las distintas fases de ejecución del programa se evite toda discriminación por razones de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Para que esta y otras declaraciones de la Unión Europea puedan resultar efectivas, de-

ben ir acompañadas de mecanismos concretos que las garanticen, de la asignación presupuestaria suficiente y de la inclusión del enfoque de género a todos los niveles normativos.

Por ello, se deben impulsar nuevos reglamentos que regulen los fondos del FEAGA y del FEADER donde se establezcan acciones específicas a favor de las mujeres y se reconozca y cuestione la situación de subordinación y discriminación en la que se encuentran, en especial en el ámbito rural y, concretamente, en la actividad agraria. (De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil, 2012)

Los efectos conseguidos hasta ahora a través de la PAC difieren de aquellos que supuestamente la mueven y la sustentan. Por ejemplo, y según el informe elaborado por Justicia Alimentaria en 2011, «Una injusticia llamada PAC», en el Estado español, solamente el 16 % de las personas beneficiarias de las ayudas de la PAC se quedan con el 75 % de las mismas. Además, ese 16 % está representado por grandes transnacionales del agronegocio, que en 2010 aumentaron sus márgenes de beneficio en un 24 %. Tal es así que, entre 1995 y 2010, las ventas de la agroindustria crecieron un 65 %. Por otra parte, el precio final de los alimentos es, de media, 4,5 veces superior a lo que reciben los y las productoras, con lo que existe un enriquecimiento por parte de los intermediarios que componen las cadenas alimentarias.

Las pequeñas explotaciones tienen su existencia cada vez más complicada pues, con menos ayudas públicas, tienen que intentar competir dentro de un modelo que impulsa su propia extinción, lo que profundiza la polarización del medio rural. La superficie agrícola media en el Estado español por explotación registra un incremento de 22,1 a 24,1 ha entre 2009 y 2013 y, en ganadería, el número de explotaciones de cada especie de ganado disminuye, pero aumenta el número medio de cabezas por explotación, según los datos de los censos agrarios. Todas las comunidades autónomas han aumentado el tamaño medio por explotación, lo que implica una concentración de la producción y un crecimiento de las grandes explotaciones en detrimento de las pequeñas. Las mujeres, debido a la posición social ocupada, marcada por una discriminación estructural y sistémica profundamente arraigada, se encuentran, en su mayoría, al frente de este tipo de explotaciones. Es importante añadir que el modelo productivo que generalmente caracteriza a las mismas es el que genera más empleo y fortalece las economías locales, contribuye al aprovechamiento de los recursos de forma sustentable y conserva la biodiversidad y la agrobiodiversidad y la riqueza cultural.

No obstante, el **Parlamento Europeo emitió en marzo de 2011 un informe sobre el papel de las mujeres en la agricultura y en las zonas rurales**. En el mismo, se reconoce que «es importante destacar

[...] la función que desempeñan las mujeres en las explotaciones agrícolas y las zonas rurales, atendiendo especialmente a su papel multifuncional» y subraya la importancia de incorporar la igualdad de género en la PAC. En este informe se solicita, entre otras cosas, que la Comisión se abstenga de seguir reduciendo la proporción del presupuesto total designada al gasto agrícola y así poder apoyar «la promoción de un medio rural como espacio económico y vital diverso e incluyente, aprovechando especialmente el papel crucial, los conocimientos y la competencia de las mujeres».

Además, se resalta que resulta decisivo mejorar la calidad y la accesibilidad de las infraestructuras, instalaciones y servicios para la vida cotidiana para permitir a los hombres y mujeres equilibrar sus vidas familiares y profesionales. El informe hace hincapié en el apoyo a proyectos y asesoramiento para la creación de empresas innovadoras de producción agraria primaria como vehículo para la creación de nuevos empleos, especialmente para mujeres. Asimismo, insta a la Comisión y a los Estados miembros a que creen una base de datos sobre la situación económica y social de las mujeres y su participación empresarial en las zonas rurales, a fin de poder adoptar medidas políticas. Para el Parlamento Europeo, otro punto de suma importancia es la necesidad de facilitar el acceso de las mujeres a la tierra y al crédito y el respaldo de los esfuerzos políticos encaminados a promover el papel de las mujeres en la agricultura, facilitando de hecho y de derecho, el ejercicio de una actividad empresarial agrícola, también en lo que a la propiedad de las explotaciones se refiere.

Se busca así que, partiendo de su corresponsabilidad empresarial, se intensifique su participación respecto a los derechos y obligaciones asociados a la actividad agrícola y se garantice la protección social de las mujeres. **El Parlamento opina que «en el marco de la próxima reforma de la PAC, las necesidades de las mujeres en el ámbito rural y el papel de aquellas que son profesionales de la agricultura deberán ser contemplados y priorizados, tanto en el acceso a determinados servicios como a las ayudas».**

Suele mencionarse a las mujeres cuando se hace referencia a la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural, haciendo referencia a temas vinculados a la formación, la información y el espíritu empresarial, donde se indica que debería prestarse especial atención a las necesidades específicas de las mujeres, de los jóvenes y de los trabajadores de edad avanzada, sin **reconocer a las mujeres como agentes de desarrollo** o personas individuales con identidad profesional propia, sino que las incluye en una suerte de «colectivos» a los que se le debe prestar especial atención. Sería interesante que se especi-

ficara el porqué, el cómo y qué presupuestos cuenta estos programas. Como se ha mencionado, el FEADER cuenta con una asignación presupuestaria mucho menor que el FEAGA. En los programas de desarrollo rural se sigue obviando la posición y condición desigual por parte de mujeres y hombres en el ámbito rural y no contempla medidas específicas.

Dentro de las recomendaciones españolas de finales de 2018 para la futura reforma de la **PAC 2021-2027**, se hace mención a la necesidad de que este poderoso instrumento normativo pueda contribuir a la efectiva igualdad de género y reforzar el papel de la mujer en el medio rural, aunque luego, en el desarrollo, se continúa con el androcentrismo en el lenguaje al hablar del «agricultor en el centro de la PAC», sin hacer referencia a las mujeres. No se realizan recomendaciones en cuanto a la necesidad de emprender acciones de apoyo decididas dirigidas a explotaciones familiares y sectores donde están más representadas las mujeres ni la distribución de los fondos que podría repercutir en una efectiva transversalización de género en las políticas públicas que corrijan las desigualdades existentes.

La **coalición Por Otra PAC** pone el foco también en la importancia de **garantizar una renta y unas condiciones sociolaborales justas para las personas que producen alimentos sanos y sostenibles, así como estimular el empleo agrario estable y de calidad**, en lugar de la ampliación de explotaciones intensivas, con especial énfasis en reforzar el papel de la mujer en el sector agroalimentario y atender sus necesidades garantizando la igualdad entre sexos.

A todo ello debe acompañar el relevo generacional y los proyectos innovadores con objetivos de sostenibilidad (solo un 5 % de las personas agricultoras en el Estado español tiene menos de 35 años). En esta línea, se pide que se asegure el acceso a la tierra para los interesados en producir bajo el paradigma de la sostenibilidad y adoptar un sistema integrado de formación y asesoramiento que acompañe en esta transición agroecológica, y que las condiciones de concesión de las ayudas sean sencillas, comprensibles y eficaces en relación con los objetivos previstos.

FADEMUR (Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales) reunió en octubre de 2018 en Córdoba a cuatrocientas de sus mujeres, procedentes de toda España, con representantes de múltiples instituciones a cargo de la política rural. El objetivo: reclamar igualdad en el mundo rural a través de la primera PAC —Política Agraria Común— con perspectiva de género.

Consideran a las mujeres rurales como clave contra el despoblamiento. «En nuestro país, casi siete millones de mujeres viven en zonas rurales. Trabajan principalmente en el sector agroalimentario —ganadería, agricultura y transforma-

ción de alimentos—, motor económico de este ámbito, pero también se dedican a la artesanía, el turismo y los servicios de proximidad. Sin embargo, son las primeras afectadas por la falta de oportunidades laborales en cualquiera de estos sectores, sufriendo una tasa de desempleo del 42,8 %. Una escasez que, sumada a la de los servicios básicos para sus familias, les obliga bien a emprender —las mujeres suponen el 54 % de los emprendimientos en los pueblos—, o bien a abandonar los núcleos rurales e irse a los urbanos. Las consecuencias: el envejecimiento, la masculinización y la despoblación del medio rural. España ha llegado a encabezar la lista de los países más despoblados del Sur de Europa y las mujeres son las que arrastran a toda la familia a quedarse en el mundo rural si tienen un empleo y una vida digna».

7.2 MARCO ESTATAL: «CONSEGUIR LA COTITULARIDAD ES UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS»

Ley de titularidad compartida

El marco jurídico del Estado español que influye en el acceso de las mujeres a las ayudas a la agricultura y al mundo rural, fundamentalmente los procedentes de los fondos europeos enmarcados dentro de la PAC, está muy vinculado a la normativa que regula la **figura jurídica de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias**, no solo porque determina el acceso de las mujeres a tales ayudas, sino también por la relevancia que puede tener esta nueva figura de cara al reconocimiento social, económico y jurídico del trabajo desempeñado por las mujeres en las explotaciones agrarias en las que participan.

De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil han realizado un exhaustivo repaso por los antecedentes que han llevado a la aprobación de la ley sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, donde se analizan la situación actual y mencionan otros marcos normativos y estratégicos relevantes a la hora de tener una visión global de la situación jurídica que regula el ámbito rural y que condiciona la vida de las mujeres que viven y trabajan en él. Los referentes iniciales de la **Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias** se encuentran en otras dos disposiciones con rango de ley. Por una parte, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, instó en un primer momento a la creación de la figura jurídica para que se reconocieran plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la seguridad social y el reconocimiento de su trabajo. En ese mismo año, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural pone

el foco en la atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales depende en gran medida el futuro del medio rural, motivando la creación de lo que posteriormente fue el **Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias**.

La **Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias** fue creada con el objetivo de promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural. Desde su creación, esta ley promueve que las mujeres del mundo rural, y particularmente las trabajadoras del sector agrario, gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres. Para ello, se plantean como principales objetivos:

-
- Profesionalizar la actividad agraria de las mujeres, mejorar la participación femenina en las organizaciones agrarias y visibilizar en trabajo de las mujeres en las explotaciones agrarias
 - Fomentar la igualdad y mejorar la calidad de vida en el medio rural.
 - Ayudar al asentamiento de la población rural.
 - Promover y favorecer la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico derivado de su participación en la actividad agraria.
-

Se busca así instaurar un marco legal que garantice además la protección social y seguridad social de las mujeres, el derecho de estas a acceder de forma igualitaria a los procesos de educación y formación y el reconocimiento pleno de su trabajo a todos los niveles. El texto legislativo reconoce que en el Estado español no hay limitaciones legales al acceso de la propiedad agrícola por parte de las mujeres, «pero sí dificultades prácticas para el acceso al crédito o a otros bienes y derechos inmateriales por estar vinculados no a la propiedad de la tierra, sino a su rendimiento, es decir, la titularidad de la explotación».

Se reconoce de esta manera que existe una **discriminación indirecta** que niega a las mujeres los derechos y obligaciones derivados del reconocimiento legal de la gestión de las explotaciones agrarias. A través de esta ley, se pretende adaptar el marco jurídico a la realidad social, considerando que las mujeres son titulares de explotaciones agrarias en mucha menor medida que los hombres (30 % a nivel estatal) y que, cuando ellas son titulares, suele tratarse de explotaciones de dimensiones económicas reducidas.

De forma más concreta, la ley establece la creación de la **explotación agraria de titularidad compartida**, como una nueva figura jurídica de carácter voluntario, definida como «unidad económica, sin

personalidad jurídica, y susceptible de imposición a efectos fiscales, que constituye un matrimonio o pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria».

Estado de la cuestión de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias

La explotación agraria es considerada como prioritaria (acceso ayudas públicas).

Se beneficia de descuentos en la Seguridad Social.

Reparto de los rendimientos agrícolas de las ayudas al 50 %.

Mujeres inscritas tienen derecho a pensiones contributivas.

Descuento del 30 % de la cuota de la Seguridad Social de la mujer inscrita.

Solo contempla a las menores de 50 años.

Tanto la Confederación de Mujeres del Mundo Rural (CERES) como la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) estimaron oportuno que se deberían poner en marcha medidas adicionales en el ámbito de la seguridad social que fomenten y favorezcan la inclusión de las mujeres a la actividad agraria, máxime cuando representa un requisito para acceder al régimen de titularidad compartida de las explotaciones. Según datos de la COAG, en la actualidad solo el 5,5 % de las mujeres que viven en ámbitos rurales llega a los 35 años cotizados cuando alcanza la jubilación y un 32 % llega hoy a los 65 años con 15 años o menos cotizados. Sumado a ello, la reciente reforma del sistema de pensiones hará que miles de mujeres campesinas no tengan derecho a la pensión completa. Tales indicaciones no fueron incluidas en el texto definitivo.

Por otro lado, la COAG añadió como alegación la necesidad de omitir la obligatoriedad de comparecencia de las dos personas participantes en la titularidad compartida para darse de alta como tales, debido a que, cree, podría suponer un obstáculo para algunas mujeres. En cambio, propone que, si una mujer demuestra haber trabajado de forma directa y personal, cotizado a la seguridad social y siempre que se cumplan todos los requisitos recogidos por la ley, podrá ser reconocido su derecho a ser cotitular de la explotación sin necesidad de una declaración conjunta. En el mismo orden de cosas, se propuso que la extinción de la figura de titularidad compartida no esté directamente relacionada con la ruptura de la pareja, puesto que podría darse que, en ese caso, las dos personas quisieran continuar con la gestión conjunta de la explotación. Ninguna de estas alegaciones fue incluida en la ley aprobada en octubre de 2011.

Desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en 2018 han realizado una evaluación de la

ley con las siguientes sugerencias:

- Simplificación de trámites para facilitar el acceso a los registros.
- Mejora y agilización del cruce de información entre la Administración pública implicada.
- Preparación adecuada del personal gestor, dado el grado de desconocimiento de la ley.
- Falta de formación específica por parte de agentes implicados.

Desde COAG se ha elaborado un manual para facilitar la tramitación de la titularidad compartida; el ministerio también ha publicado una guía. En Andalucía, en octubre de 2018 se crea el **Registro de Titularidad Compartida en Explotaciones Agrarias**, que se encontraba desde hace años en un limbo jurídico, algo que se detectó al elaborar la estrategia para la Actividad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía (horizonte 2020), aprobado en enero de 2017.

El Registro de Titularidad Compartida refleja, según datos actualizados, a 31 de diciembre de 2018, que tan solo 507 mujeres han aprovechado esta ley, a fin de tener derecho a prestaciones por desempleo y pensiones contributivas, entre otros.

Tabla 2. Estado del Registro de Titularidad Compartida (2018)

Estado del Registro de Titularidad Compartida (2018)		
Comunidad autónoma	N.º de explotaciones	Nuevas incorporaciones hasta marzo 2019
C. de Madrid	0	0
I. Baleares	0	0
Andalucía	1	15
I. Canarias	1	0
R. de Murcia	1	0
C. F. Navarra	1	3
Cantabria	4	0
Catalunya	5	0
P. de Asturias	11	0
Galicia	22	0
Extremadura	23	0
Aragón	35	2
La Rioja	36	0
País Vasco	164	11
Castilla-La Mancha	181	22
Castilla y León		
Total	507	53

Fuente: RETICOM

Es importante mencionar la existencia del **Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades 2014-2016**, un documento que ha definido, en aquellos ámbitos que son competencia del Estado, los objetivos y medidas prioritarios para eliminar cualquier discriminación por razón de sexo que pueda persistir y para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Y en dicho plan, el Gobierno ha considerado fundamental prestar especial atención a las mujeres del medio rural, personajes clave en el desarrollo equilibrado y sostenible de nuestro territorio. Dicho plan proclama que «es necesario mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las zonas rurales para garantizar su permanencia y supervivencia, pero, de manera particular, es necesario hacerlo atendiendo a la particular situación que viven las mujeres del medio rural, ya que estas enfrentan obstáculos específicos que limitan el desarrollo de sus expectativas laborales, sociales y económicas».

El plan para la **promoción de la igualdad de la mujer rural** se plantea los siguientes retos:

- Visibilizar el papel de las mujeres en el medio rural y difundirlo en la sociedad.
- Superar la brecha de género en materia de empleo y emprendimiento en el medio rural.
- Facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar y la corresponsabilidad en el medio rural.
- Promover la incorporación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión y participación del ámbito rural.
- Apoyar la labor de las asociaciones de las mujeres del medio rural como elemento clave de dinamización social, económica y cultural.
- Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el diseño de las políticas de fomento del medio rural.
- Mejorar y actualizar el conocimiento sobre la situación de las mujeres del medio rural.

Actualmente, existen algunas iniciativas para impulsar el papel y la participación de las asociaciones de mujeres rurales en temas como la difusión de la ley de titularidad compartida, pero se trata de convocatorias puntuales con enormes dificultades de acceso para pequeñas organizaciones de mujeres, las más habituales en los entornos rurales.

7.3 MARCO AUTONÓMICO: «SOMOS HEROÍNAS PRECARIAS»

La PAC en Andalucía

El 2019 será un año crucial para la Política Agraria Común (PAC), ya que, actualmente, se están negociando los reglamentos y el nuevo marco presupuestario para el futuro periodo 2021-2027. Se prevén recortes como consecuencia del Brexit, con el que se pierde el presupuesto que aportaba Reino Unido y un desvío de presupuesto a nuevos retos en seguridad y migraciones.

Todas las organizaciones agrarias y la Junta apuestan por que no se produzcan recortes y mantener el presupuesto de la PAC, que ha supuesto en el último periodo 43 000 millones de euros para Andalucía, de los cuales 35 000 millones (5000 millones por año) eran para el llamado primer pilar (pagos directos a explotaciones) y 8000 millones para el segundo pilar (programas de desarrollo rural). Hay que tener en cuenta que la renta agraria de los agricultores y ganaderas proviene en un 30 % de la PAC y un 70 % de los precios de sus productos.

Según los datos del estudio sobre la edad y sexo de las personas solicitantes de ayudas PAC en la campaña 2016 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, del total de solicitudes de ayudas directas, el 94,9 % se corresponde con personas físicas y el 5,1 % restante, con personas jurídicas. Las provincias andaluzas que más solicitudes únicas han recibido durante la campaña PAC 2016 han sido Jaén (38,5 %), Córdoba (16,5 %) y Granada (16,4 %).

La **masculinización** sigue siendo una de las características del sector agrario andaluz, siendo el número de hombres muy superior al de mujeres, aunque lentamente el porcentaje de mujeres va ascendiendo. El 40,1 % de las solicitudes de ayudas directas se corresponde con personas de sexo femenino frente al 59,9 % de solicitudes de personas de sexo masculino. Jaén es la provincia donde se registra un mayor número de solicitudes de mujeres con un 45,0 %. En oposición, se encuentra Huelva con un 32,6 % de participación femenina frente al 67,4 % de solicitudes presentadas por solicitantes de sexo masculino.

De los nuevos regímenes de ayuda para la campaña PAC 2016, el más solicitado es el **régimen de pago básico** cuya distribución en función de la naturaleza jurídica de los solicitantes permanece prácticamente invariable a la del total de solicitudes únicas (95 % personas físicas y 5 % personas jurídicas). La superficie total declarada acogida al régimen de pago básico alcanza los 4,9 millones de hectáreas, de las cuales el 36,3 % son declaradas por personas jurídicas y el 63,7 % por personas físicas (21,0 % por mujeres y un 42,7 % por hombres).

En cuanto al **pago verde o greening**, la distribución en función de la naturaleza jurídica de los solicitantes difiere un poco de la del régimen de pago básico, ya que el 92,2 % de los solicitantes son personas físicas y el 7,8 % restante, jurídicas. Dentro de las personas físicas, el 60,4 % son hombres y el 39,6 %, mujeres.

En el **pago para jóvenes agricultores**, las personas jurídicas suponen un 4,6 % de solicitudes frente al 95,4 % presentada por personas físicas, donde el sexo masculino juega un papel muy importante, suponiendo un 76,0 % frente a un 24,0 % de solicitudes presentadas por mujeres. La participación femenina en el pago para jóvenes agricultores es inferior al 29 % en todas las provincias andaluzas.

En el **régimen de pequeños agricultores**, la práctica totalidad de solicitantes son personas físicas, con el 99,4 %. Destaca, a diferencia de otras ayudas, la proporcionalidad entre sexos, ya que las solicitudes realizadas por hombres representan el 58,7 % frente al 41,3 % en mujeres. Por edades, más del 43 % de las solicitudes la realizan personas mayores o igual a 65 años.

Respecto a las **ayudas asociadas**, el porcentaje de mujeres es, en general, menor que en pago básico. En estas ayudas asociadas hay una mayor implicación femenina en el ámbito de la agricultura que en la ganadería, de manera que la participación de la mujer representa un 36 % en las ayudas asociadas a la agricultura y un 27 % en las ayudas asociadas a la ganadería. Otra diferencia a destacar entre ambos regímenes de ayuda es la edad de las personas solicitantes, al encontrar un mayor porcentaje de personas más jóvenes (menores de 50 años) en las ayudas a la ganadería.

Por tipo de ayuda asociada a la agricultura, destacar la ayuda asociada al cultivo del arroz, por su mayor proporción de solicitudes por parte de mujeres, y la ayuda al tomate para industria, por ser una de las ayudas asociadas más solicitada por personas de edad menor o igual a 40 años.

Por tipo de ayuda asociada a la ganadería, destacar la ayuda a las explotaciones de vacuno de leche, donde con un 90,0 % de solicitudes es predominante la implicación del sexo masculino frente al sexo femenino, y la ayuda a las explotaciones de caprino, por ser una de las ayudas asociadas a la ganadería más solicitada por personas menores de 50 años.

El nuevo sistema de ayudas de pago básico contempla un régimen de **pequeños agricultores** desde el año 2015 para aquellos casos en los que el importe total de pagos directos a percibir por un agricultor sea inferior a 1250 euros. Analizando las variables sexo y edad, se puede afirmar que del total de

personas físicas, el 41,5 % son mujeres y el 58,5 % hombres y, en ambos sexos, la gran mayoría (más del 75 %) son mayores de 50 años .

Es interesante destacar otras ayudas dirigidas a la introducción de sistemas productivos que permiten un uso más sostenible de los recursos naturales. Las mujeres representan alrededor de un tercio de las personas solicitantes de ayuda a la producción ecológica, el 35 % en el caso de agricultura y el 29 % en el de la ganadería. Otro aspecto a destacar es la edad de las mujeres solicitantes de estas ayudas, sobre todo en las edades más jóvenes, ya que, del total de solicitantes menores de 25 años, el 33,3 % en agricultura y el 40 % en ganadería ecológicas son mujeres.

La importancia del reconocimiento del trabajo de las mujeres y de la titularidad de las explotaciones agrarias

Para entender esta concentración de las ayudas de fondos provenientes de la PAC, a las que las mujeres acceden en mucha menor medida que los hombres y, cuando lo hacen, reciben cantidades más pequeñas que ellos, hay que considerar dos aspectos. Primeramente, hay que tener en cuenta la posición social y económica que ocupan las mujeres en el entorno rural y agrario. En segundo lugar, hay que tener presente que las personas que adquieren los «derechos de pago» —necesarios, como ya se ha explicado, para recibir ayudas provenientes de estos fondos europeos— son las que ostentan la titularidad de la explotación o, en su caso, la titularidad compartida (De Gonzalo Aranoa y Urretabizkaia Gil, 2012).

Considerando el primero de los factores mencionados, hay que resaltar que la situación de **invisibilización del trabajo efectivo desarrollado por las mujeres** y la **división sexual del trabajo** ha llevado a la segregación formal de las actividades productivas y reproductivas en las explotaciones familiares, juzgándose teóricamente papeles distintos con diferente reconocimiento socioeconómico. Siguiendo este planteamiento, puede decirse que el **trabajo realizado por las mujeres** en las explotaciones agrarias se encuentra **doblemente invisibilizado**:

- Por un lado, el **mantenimiento de la vida en ámbitos rurales** no depende exclusivamente de la producción agropecuaria ni de la participación en espacios público organizativos. Existe un arduo trabajo de actividades no agrícolas, relacionadas con labores reproductivas y de cuidados y que, además, están estrechamente ligadas con la actividad productiva. Generalmente, este trabajo ha sido desempeñado por las mujeres y no cuenta con el suficiente reconocimiento ni social ni económico, si se considera la absoluta necesi-

dad del mismo y la ausencia de corresponsabilidad en la asunción de estas tareas —con la consiguiente sobrecarga de trabajo de las mujeres—.

- Por otra parte, el **desarrollo de actividades productivas** por parte de las mujeres se encuentra asimismo invisibilizado. Esto se debe, en parte, a la falta de identidad profesional al considerarlas como «ayuda familiar» y a la diversificación de tareas que las agricultoras realizan, muchas de ellas simultáneas en el tiempo y difíciles de cuantificar. También porque muchas de las tareas tradicionalmente desempeñadas por ellas no han sido consideradas como actividades agrícolas, a pesar de contribuir significativamente a la economía familiar y de estar fuertemente relacionadas con las actividades productivas (por ejemplo, la elaboración de productos de primera transformación o la venta directa en mercados locales).

El principal factor que influye para que el trabajo de las mujeres permanezca oculto sigue siendo la **falta de reconocimiento jurídico** en la que habitualmente se encuentran con respecto a la actividad agrícola, derivada de la no titularidad de las explotaciones, entre otras cosas. Este hecho conlleva, en primer lugar, situaciones desiguales en la toma de decisiones sobre la gestión de la actividad. En segundo, que su aportación económica, directa o indirecta, no se computa como tal. Y, en tercero, la dificultad para acceder a derechos y obligaciones derivados de la actividad agraria.

En definitiva, la **falta de reconocimiento legal, económico y social** del trabajo efectivo y global desempeñado por las mujeres dentro de las explotaciones agrarias hace que no se reconozca la identidad profesional de muchas de ellas, a pesar de que son ellas las que están llevando a cabo un trabajo múltiple y absolutamente necesario para el funcionamiento de las explotaciones a las que pertenecen y para el mantenimiento de los agroecosistemas en los que se insertan. Esta participación activa no se ve reflejada en las estadísticas oficiales ni en el acceso de las mujeres a la protección social asociada al trabajo, lo que repercute negativamente en su participación en la gestión de las explotaciones, en los ámbitos de toma de decisiones y en el acceso a la titularidad y a los derechos y obligaciones derivadas de esta.

En 2017, se aprobó en Andalucía el **I Plan de igualdad de oportunidades** entre mujeres y hombres en la actividad agroalimentaria y pesquera de Andalucía, Horizonte 2020, con los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la información sobre las mujeres en los sectores agroalimentario y pesquero.
- b) Profesionalizar el trabajo de las mujeres y promover el emprendimiento.
- c) Empoderar a las mujeres en las actividades

agroalimentaria y pesquera.

- d) Visibilizar y reconocer el papel de las mujeres en los sectores agroalimentario y pesquero.
- e) Promover y fomentar la coordinación institucional.

Una de las actuaciones del plan, en concreto la actuación 1.2.4. (Profesionalizar las actividades realizadas tradicionalmente por mujeres), menciona que se incidirá especialmente en las actividades tradicionales relacionadas con la artesanía agroalimentaria y pesquera donde se pretende ofrecer a las mujeres, que ya desarrollan una actividad, la posibilidad de convertirla en una actividad productiva y, por tanto, una fuente de recursos económicos. En definitiva, dinamizar las actividades tradicionales y mejorar sus modelos de negocio, para convertirlas en núcleos de crecimiento económico y creación de empleo, simultaneado con un acompañamiento empresarial (modelos de negocio, estudios de mercado, marketing, higiene y seguridad alimentaria, etc.) o la medida 1.3 de apoyo al emprendimiento y al movimiento asociativo.

Asimismo, la medida 3.2 hace referencia a la mejora de información sobre las mujeres considerando que la escasez y la falta de accesibilidad a las informaciones estadísticas relativas al papel de las mujeres en la actividad agroalimentaria y pesquera representan un importante obstáculo para evaluar las funciones que estas desempeñan y su contribución a la economía general. Hay que recordar que el artículo 10 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, establece que los poderes públicos de Andalucía, para garantizar de modo efectivo la integración de la perspectiva de género en su ámbito de actuación, deberán:

- a) Incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que realicen.
- b) Incorporar indicadores de género en las operaciones estadísticas que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.
- c) Analizar los resultados desde la dimensión de género.

7.4 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MUJERES TRANSFORMADORAS ARTESANALES DE ALIMENTOS EN ANDALUCÍA

Barreras internas

«Uno de los mayores retos que tenemos es la mejora de nuestras condiciones de vida, como la disminución de la jornada diaria, disponer de días libres semanal, vacaciones. Si se consigue mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo garantizar unas rentas dignas, se garantizará el relevo generacional y el mantenimiento de las explotaciones caprinas, que son de gran importancia para la protección del monte y para el desarrollo rural».

Ganadera y quesera, Málaga

- **Bajo relevo generacional y envejecimiento.** Autoexplotación de personas productoras y transformadoras de alimentos sin días libres ni vacaciones, con extensas jornadas laborales, lo que repercute negativamente en la incorporación de jóvenes en el sector.
- **Escaso reconocimiento social** de las personas productoras y transformadoras artesanales de alimentos.
- **Estereotipos** muy marcados y barreras psicológicas.
- Las mujeres, a la hora de emprender, no suelen encontrar apoyos familiares y de las asociaciones agrarias; cuando cuentan con ellos, las iniciativas despegan.
- Actividad transformadora invisible, poco especializada y a escalas muy domésticas.
- **Poca diferenciación** del producto y escasa tradición de venta directa en circuitos cortos de comercialización, lo que impide aumentar el valor añadido que la actividad ganadera o agrícola podría generar.
- **Dificultades en la gestión comercial** y con la comercialización en canales cortos de los alimentos transformados.
- **Débil pulmón financiero** que dificulta emprender y mantener experiencias exitosas el tiempo necesario en caso de coyunturas desfavorables.
- Falta de puesta en valor de la calidad de los alimentos artesanales. **Inexistencia de campañas de promoción** del producto alimentario artesanal.
- **Falta de fuerza política** y de identidad como grupo o colectivo. Movimiento asociativo poco co-

hesionado con grandes dificultades para trabajar colectivamente donde las mujeres se sienten excluidas.

- **Falta de tradición asociativa** para defender intereses comunes, lo que supone un problema para que el sector actúe con fuerza antes interlocutores políticos, con la gran distribución y con la industria, agravada por la escasa representatividad de las mujeres en las organizaciones profesionales y sindicales agrarias. Débil estrategia interna de defensa de intereses por parte de lobby sector productivo-transformador, donde las mujeres tienen muy poca presencia.
- **Creciente pérdida de capacidad de decisión** de mujeres agricultoras y transformadoras sobre las políticas que afectan al territorio en el que ejercen su actividad. Solo un 7 % de las presidentas de GDR son mujeres (Sabaté, 2019)
- **Escasa capacidad de comunicación** de acciones emprendidas, impactos y resultados a la población en general.
- **Aislamiento** frente al movimiento de redes, pactos y plataforma que están funcionando vinculados a la construcción de sistemas alimentarios sostenibles a nivel local y nacional. Aislamiento frente a posibles redes o pactos internacionales existentes relacionados con los sistemas alimentarios sostenibles.

Barreras externas

«A pesar de las múltiples experiencias que ponen de manifiesto el papel de las mujeres en proyectos que buscan la transformación social desde el ámbito agroalimentario (y que empiezan a ser reconocidas también desde ámbitos académicos, las políticas públicas existentes siguen promocionando modelos de agricultura industrial alejados de su realidad, que no reflejan su forma de producir, transformar y comercializar y que promueven las grandes explotaciones, intensivas, basadas en el monocultivo y la utilización masiva de insumos externos, en detrimento de aquellas producciones pequeñas y diversificadas, que permitan dar vida al medio rural generando empleo, valorizar los productos» (Binimelis, Escuriol y Rivera-Ferre, 2012)

- **Escasa flexibilidad de la normativa higiénico-sanitaria**, lo que se traduce en un complicado, lento, burocrático y costoso proceso para la pequeña industria artesanal.
- **Personal técnico de las Administraciones poco alineado** con las necesidades de la agricultura y ganadería extensiva familiar, de las queserías de campo y artesanas y de los obradores artesanales en general. Servicios de inspección sanitaria

que exigen más requerimientos de los necesarios por falta de flexibilidad en la interpretación de la normativa.

- Personas ganaderas o agricultoras que quieren comercializar su producto transformado en la finca a pequeña escala (una práctica habitual) encuentran muchas **trabas legales** para hacerlo y muy a menudo descartan la posibilidad o bien lo hacen dentro de la ilegalidad.
- **Canales de venta dominados por la gran distribución** con escasa capacidad de negociación, con prácticas que abundan en la presión de precios a la baja con la utilización de producto reclamado. Distorsión de la cadena de valor donde los precios a las personas agricultoras, ganaderas y transformadoras de alimentos los marca la distribución.
- **Enorme competencia.** Importaciones de productos baratos, fraude en etiquetado.
- La **extensión de nuevos patrones alimentarios** con un alto consumo de alimentos industriales y ultraprocesados, suponiendo el 70 % de la oferta de la gran superficie.
- Todavía **bajo consumo de alimentos artesanales.** Desinformación, confusión, hábitos de consumo y de compra de las personas consumidoras.
- **Falta de instrumentos de apoyo como políticas fiscales y subvenciones en el marco de políticas alimentarias sostenibles,** especialmente para el sector transformador.
- **Pérdida del papel formador de la Administración** (extensión agraria) con el distanciamiento a la realidad sectorial que supone.
- **Poca articulación con políticas públicas alimentarias sostenibles** a largo plazo.
- **Descoordinación entre las Administraciones ambientales y agrarias,** que repercute negativamente en el sector desaprovechando sinergias potenciales (gestión del monte, control de incendios, fertilización de suelos, diseminación de semillas, etc.).
- **Descoordinación con Administración sanitaria, agraria y urbanística** (burocracia en tramitación de permisos urbanísticos y registros sanitarios).
- **Escasos estudios sobre transformación artesanal** de alimentos con enfoque de género.
- Falta de **estudios de mercado, diagnósticos, información del impacto socioeconómico de las acciones exitosas.**

- Faltan **estadísticas e informes desagregados por sexo vinculados** a la transformación artesanal de alimentos.

Oportunidades y fortalezas

- El papel de las mujeres emprendedoras está alcanzando cada vez mayor protagonismo en la economía rural. El 54 % de las personas que deciden emprender un negocio son mujeres, frente a un 46 % de hombres, mientras que en entornos urbanos el porcentaje de emprendedoras desciende hasta el 30 %, frente al 70 % de hombres.
- Casi 8 de cada 10 (el 79 %) de las empresarias rurales son autónomas, y apuestan por poner en marcha iniciativas empresariales que ofertan productos o servicios de los que carece su entorno.
- Las mujeres del medio rural, sobre todo las más jóvenes, aprovechan las posibilidades que se abren con la diversificación de la economía en sus territorios, a través de actividades que complementan o dan valor agregado a la agricultura y la ganadería, como es el caso del turismo rural, el ecoturismo, el agroturismo, el turismo de experiencia, la artesanía y los oficios artesanales, así como la transformación de productos autóctonos y el sector de la agroalimentación, entre otros.
- Las nuevas tecnologías juegan un papel cada vez más importante, constituyendo una vía que se está consolidando cada vez más entre las mujeres del medio rural español, a través de la puesta en marcha de plataformas de comercio electrónico por medio de las cuales puedan acceder a nuevos mercados para los productos que ofrecen.
- Esto demuestra la capacidad y la iniciativa de las mujeres rurales que, practicando una gran resiliencia, encuentran, como lo han hecho siempre, alternativas para sobrevivir; es un imperativo de justicia social corregir las desigualdades estructurales para que el emprendimiento no implique una sobrecarga aún mayor a las triples jornadas que padecen.

7.5 SOBERANÍA ALIMENTARIA FEMINISTA

Bajo el paradigma de la **Soberanía Alimentaria** podemos observar una evolución en el discurso. Así, la justicia de género se reivindicó en un primer momento desde la **visibilización** de la contribución de las mujeres en la economía familiar campesina. Posteriormente, esta visión se ampliará para centrarse en la **reivindicación de la igualdad entre mujeres y hombres**, la cual se plasma, por ejemplo, en la puesta en práctica de mecanismos paritarios de participación y representación dentro de las organizaciones que conforman Vía Campesina y su estructura. Pero, poco a poco, los aspectos de género irán adquiriendo una mayor presencia explícita dentro de la lucha por la Soberanía Alimentaria, con la consecución de espacios propios para las mujeres desde los que reivindicarse como sujetos activos frente a la visión pasiva que caracteriza las diferentes aproximaciones a la cuestión desde las políticas públicas.

De hecho, la participación de las mujeres en la estructura orgánica de las organizaciones campesinas es fundamental para que sus necesidades y reivindicaciones sean consideradas dentro de las líneas prioritarias de las mismas. [En el Foro de Cáceres se nos proponía más inversiones, más préstamos. ¿Para qué? Para seguir con este modelo. «Tenemos que ser nosotras mismas las que luchemos por nuestros derechos, que somos las que cuidamos de la tierra», afirmaba Juana, una agricultora de Salamanca, aunque no reconocida \(y sin derechos\), pues la superficie de su finca no es suficiente. «Nosotras defendemos un modelo de agricultura](#)

campesina con otros valores de respeto a la tierra, un modelo de agricultura que dé de comer al mundo, pero que no se coma al mudo, un modelo que nos represente también a nosotras y que defienda nuestros derechos como campesinas. Entendemos que no existe Soberanía Alimentaria sin nosotras».

De esta forma, la conceptualización de las mujeres desde la Soberanía Alimentaria excede la condición de colectivo de riesgo excluido socialmente y marginalizado para otorgarse la condición de expertas partiendo desde sus saberes y sus experiencias. Así, las mujeres tienen un doble papel clave como generadoras de discursos alternativos sobre la agricultura y la alimentación a partir de la revisión crítica de su historia y como encarnadoras de muchas de las experiencias concretas de resistencia a la racionalización productivista desde la agroecología y la Soberanía Alimentaria.

En la vinculación entre Soberanía Alimentaria y el papel de las mujeres, tiene una función clave la discusión sobre los modelos productivos. Una parte importante se sustenta en el reconocimiento y valoración de la contribución de las mujeres en el proceso de creación y pervivencia de los modelos campesinos, que son la base para la Soberanía Alimentaria. Para alimentar a la humanidad, las mujeres han desarrollado complejos mecanismos de producción, elaboración y distribución, pero además han enfrentado las relaciones desiguales que resultan de su rol reproductivo, del trabajo doméstico gratuito y de los cuidados familiares resultantes de conocimientos multidisciplinarios que, aún en condiciones de extrema pobreza, generan calidad de

Estrategias para poder ganar y así afrontar la desigualdad

¿Qué es lo que empodera?	¿Qué es lo que desempodera?
Autoestima, autoconfianza, contar con apoyos familiares e institucionales. Dignificar la vida rural y a sus protagonistas, comunicar derribando estereotipos de género muy arraigados.	La falta de tiempo propio, las jornadas triples, la falta del reconocimiento del trabajo de producción, transformación o comercialización de las mujeres que es considerado de apoyo a la actividad agraria.
Presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones y gestión de iniciativas.	
Acceso a procesos de formación, a la asistencia técnica y a los recursos (crédito, locales, tierra). Acceso a recursos de apoyo para el mantenimiento de la vida (guarderías, residencias, comedores, sanidad, vivienda, pequeño comercio, deporte, ocio, redes de apoyo y conectividad).	Dificultades de acceso al crédito, a la financiación de proyectos, a la tierra. El escaso desarrollo de la Ley de titularidad compartida. Servicios e infraestructuras sin enfoque de género.
Redes de mujeres intercambiando y comunicando experiencias, estableciendo dinámicas de cooperación. Administración aliada.	
Generar oportunidades. La organización de mercados locales y otros eventos comerciales y promocionales donde las mujeres tiene la oportunidad de vender sus productos, comunicarse con las personas consumidoras y ser visibles en la comunidad.	Que no existan planes de igualdad ni otras consideraciones de género potentes en los proyectos y acciones de las cooperativas y organizaciones de personas productoras.
Conocer a mujeres referentes que comunican, comparten y participan en distintos ámbitos, tratando de transformar situaciones de desigualdad y precariedad. Se trata de liderazgos inspiradores.	Que no se integren transversalmente los temas de género en las organizaciones de agricultores/as, ganaderos/as, cooperativas y en los sindicatos, ni en las normativas ni en las políticas públicas locales, nacionales ni europeas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

vida y permiten el funcionamiento y la reproducción de las sociedades.

Adicionalmente, las mujeres campesinas redoblan de ingenio que se materializa en pequeñas iniciativas vinculadas principalmente a la agricultura, la producción, transformación, principalmente de carácter informal. «La mayoría de investigaciones siempre ha ido hacia métodos de elaboración más industrializados. Es más fácil defender esos tipos de elaboración porque tienes más datos. Desde una perspectiva teórica, investigadores e investigadoras de todo el mundo cuestionan los objetivos que se argumentan desde las Administraciones a la hora de desarrollar legislaciones tan estrictas en el ámbito higiénico-sanitario. En términos generales, se supone que dicha normativa tiene como principal objetivo la seguridad de las y los consumidores, evitar que existan toxiinfecciones alimentarias o zoonosis, es decir, enfermedades derivadas del consumo de alimentos contaminados o de animales enfermos. Sin embargo, voces críticas plantean que el origen de dichas potenciales enfermedades es el modelo industrializado e internacionalizado de producción y consumo de alimentos» (Rivera-Ferre, 2011).

Es precisamente el uso innecesario de agroquímicos y antibióticos, el excesivo tiempo de almacenamiento de los productos, la producción en masa para un consumo de masas, el largo transporte al que están expuestos nuestros alimentos y el alto grado de transformación (en el que las probabilidades de contaminación se multiplican) lo que hace necesario el desarrollo de tantas y tan estrictas normativas.

Por otro lado, resulta impactante corroborar cómo las medidas no son homogéneas y que lo que está prohibido en unos países, está permitido en otros, existiendo contradicciones y arbitrariedad en la implementación de la legislación higiénico-sanitaria. GRAIN (2011) demuestra cómo tales normativas suponen una herramienta de expulsión de campesinos y campesinas en todo el mundo, y se pregunta si el objetivo real de las mismas no es el de profundizar en el actual modelo industrializado de alimentos.

«Existen grandes diferencias entre países. En Francia, para hacer queso en la zona de Novell Aquitaine, el registro sanitario si es colectivo, se tramita en dos semanas, si lo haces en la cocina de tu casa en 2 días, es gratuito, lo gestiona el sindicato agrario».

Maestra quesera, granja de Maras en Chauvigny-Vienne

Ciertamente, modelos menos intensivos, circuitos cortos de comercialización y producción-consumo basados en la confianza y el conocimiento mutuo, ¿necesitan de tales medidas?

La respuesta es que no. Evidentemente, necesitan medidas de control para evitar cualquier posible

contaminación y asegurar a las y los consumidores que sus alimentos son sanos y seguros, pero tales medidas han de ser adecuadas a la escala, asequibles a las y los productores y transformadores. (Rivera-Ferre, 2011)

7.6 Buenas prácticas encaminadas a disminuir la brecha de género

«Las mujeres sí que dan más rienda suelta a su creatividad, como si estuvieran plasmando lo doméstico y trasladándolo también al trabajo productivo». Quesera, Málaga

- Que las políticas de igualdad sean transversales, que la igualdad sea un punto clave a considerar al definir la PAC y el desarrollo rural. Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el diseño de las políticas y programas del medio rural y dotarlas de presupuestos dignos.
- Apoyar la generación de espacios propios para fortalecer los procesos y agendas que reflejan las necesidades de las mujeres.
- Las mujeres suelen estar en las organizaciones más pequeñas que funcionan en redes de colaboración poco visibles entre territorios, es necesario apostar y apoyar iniciativas innovadoras en estos ámbitos. Ver experiencia de Ganaderas en red.
- Desarrollar nuevas formas de economía colaborativa para facilitar la participación real de las mujeres.
- Empezar acciones de difusión de conocimientos y aprendizajes con la participación de las mujeres como sujetos activos.
- Generar inversiones en la creación, mejora o ampliación de todo tipo de pequeñas infraestructuras que sean usadas por las mujeres.
- Promover inversiones en la creación, mejora o ampliación de servicios básicos locales para la población rural, incluidas las actividades recreativas y culturales que facilitan la vida de las mujeres rurales.
- Cooperación para la creación de centros de transformación colectivos para organizar procesos de trabajo conjunto y compartir instalaciones y recursos que han demostrado ser estructuras que dan visibilidad y formalizan el trabajo de las mujeres.
- Cooperación horizontal y vertical entre agentes de la cadena distribución para establecimiento de canales cortos y mercados locales, así como el desarrollo y la comercialización del agroecoturismo.

«Lo estamos viendo en nuestra comarca, los canales cortos visibilizan a las mujeres».
Técnica GDR Guadalhorce

- Generar estudios y diagnósticos para entender las dinámicas existentes que generan situaciones de desigualdad y proponer como corregirlas.
- Mejorar y actualizar el conocimiento sobre la situación de las mujeres transformadoras de alimentos artesanales.
- Visibilizar el papel de las mujeres en el medio rural y difundirlo en la sociedad.
- Superar la brecha de género en materia de empleo y emprendimiento en el medio rural. Facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar y la corresponsabilidad en el medio rural.
- Promover la incorporación de las mujeres rurales en los órganos y puestos de decisión. En las organizaciones más grandes, las decisiones y las agendas suelen ser gestionadas por los hombres e incluso las iniciativas que crecen y se vuelven exitosas en los territorios suelen ser capitalizadas por ellos.
- Apoyar la labor de las asociaciones de las mujeres del medio rural como elemento clave de dinamización social, económica y cultural.
- Dar seguimiento a las propuestas de la Estrategia de Desarrollo Local Leader andaluza, donde se ha incorporado un criterio de priorización de las necesidades detectadas y un objetivo vinculados con la igualdad de género. En el diseño del plan de acción, al menos el 20 % del presupuesto de la estrategia debe ir destinado a actuaciones con impacto de género. Para la planificación de la Medida 19 del PDR-A 2014-2020, desde la Consejería hay un compromiso por continuar con el proceso de cambio cultural de roles y estereotipos sexistas, y mejorar aquellos aspectos que no hayan sido todo lo satisfactorios que cabía esperar. Habrá que estar atentas a su cumplimiento e ir elaborando propuestas de mejora de cara a la PAC post 2020.

En este escenario, se concluye la necesidad de promulgar normativas y políticas públicas con enfoque de género que permitan:

- 1 Apoyar la **agricultura familiar y la transformación artesanal de alimentos**, que es donde estamos y trabajamos fundamentalmente las mujeres. Se debería establecer un límite de ayudas en la PAC que sirva para mantener el empleo activo en las fincas de mayor valor socio-ambiental y que promuevan un modelo de producción sostenible ligado al territorio.
- 2 **Flexibilizar, adaptar e interpretar la norma-**

tiva higiénica sanitaria tal como contemplan las directivas europeas, una realidad que se ha concretado en otros países como Francia, y así poder favorecer a las industrias alimentarias artesanales.

- 3 Apoyar la **agricultura ecológica ligada al territorio y los canales cortos de comercialización que reconozcan la multifuncionalidad de las producciones sostenibles, de proximidad y de producción familiar**, que es donde estamos las mujeres. Apostar por un modelo de producción agrícola y ganadera multifuncional ligada a la tierra, comprometida con el bienestar animal y con la salud de las personas, y así contribuir a la construcción de sistemas alimentarios sostenibles.
- 4 Canalizar líneas de apoyo cuando se concreten medidas como **cupos, ausencia de brechas salariales, e implantación de planes de igualdad en convenios y contratos**. No solo visibilizar y empoderar, la prioridad debería ser apostar por políticas de igualdad integrales a todos los niveles y dotarlas de presupuestos justos.
- 5 **Desarrollar la ley de titularidad compartida con formación al personal técnico, aportando información a las personas usuarias e integrando las mejoras propuestas**. Que se reconozca la necesidad de **acceso al crédito y a la tierra** que tenemos las mujeres. Promover la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, facilitando medidas de apoyo personal, doméstico y social para asegurar la permanencia de las familias en sus entornos habituales, dentro del marco más amplio de la lucha contra el despoblamiento rural. La legislación debe ser **sencilla y debe reconocer los proyectos colectivos y cooperativos** que es donde estamos participando las mujeres.
- 6 **Incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que se realicen y que se incorporen indicadores de género en las operaciones estadísticas** para posibilitar un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar. Analizar los resultados con una dimensión de género, **reconociendo la contribución de las mujeres al mantenimiento de la vida en los territorios**.
- 7 Promover la **investigación con perspectiva de género y la presencia de mujeres en la actividad de investigación agroalimentaria, particularmente en la transformación artesanal de alimentos**. Generar más investigación y evidencias **integrando a las personas productoras y transformadoras como sujetos y como coautoras de conocimiento**.

- 8 **Aumentar el reconocimiento social de personas productoras y transformadoras de alimentos artesanales**, valorando el trabajo realizado en las poblaciones rurales y en áreas de alto valor natural, ya que contribuyen a preservar los valores ambientales y etnográficos de los territorios y a mantener sistemas alimentarios locales con una estrategia de precio justo que los hace viables y sostenibles en el tiempo, reconociendo siempre la enorme exigencia de tiempo que implica la actividad transformadora artesanal sobre todo para las mujeres, que son las que en general desarrollan triples jornadas.
- 9 **Dignificar el papel de la silvicultura, la ganadería y la agricultura ecológica y sostenible en la planificación y gestión del territorio**, poniendo en valor su aportación a cuestiones como el mantenimiento de áreas y elementos que conforman sistemas de alto valor natural, las infraestructuras verdes y azules, la prevención de incendios y otros bienes públicos, como la conservación de la naturaleza.
- 10 Promover **las redes y las alianzas** que permitan aumentar la incidencia política de las mujeres rurales para que puedan seguir contribuyendo a la construcción y mantenimiento de sistemas alimentarios sostenibles, justos, diversos e inclusivos. ■

REFERENCIAS

- Binimelis Rosa, Eскурriol, Verónica y Rivera-Ferre, Marta G. (2012). Soberanía Alimentaria, transformación artesanal y equidad de género. Centre de Recerca en Economia desenvolupament Agroalimentari (CREDA)
- Delgado, M. (1998). La globalización ¿Nuevo orden o crisis del viejo? Desde el Sur. Cuadernos de Economía y Sociedad. Nº1. Universidades de Sevilla y Málaga.
- De Gonzalo Aranoa, Isabel y Urretabizkaia Gil, Leticia. (2012). Las mujeres Baserritarras: Análisis y perspectivas de Futuro. Publicación subvencionada por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer Edita: Baserripress SL
- Justicia Alimentaria. (2019). Diagnóstico de género. Barreras legislativas y normativas para la producción alimentaria artesanal en Andalucía. Informe técnico.
- Justicia Alimentaria y QueRed. (2019) Marco general para la investigación sobre barreras legislativas. Alimentación Campesina en Andalucía: Paquete Higiénico Sanitario y normativa similar. Informe técnico.
- McMichael, P. (2002). La Restructuration Globale des Systems Agro-Alimentaires. Mondes en Developpment, 30, 117:45-54.
- Rivera-Ferre, M.G. (2011) Sin Soberanía Alimentaria no hay seguridad alimentaria. Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas, 5 (marzo): 11-17.
- Veltz, P. (1999) Mundialización, ciudades y territorios. Ed. Ariel. Barcelona.