

ESTHER MUÑIZ ESPADA*

ORCID: 0000-0002-7753-3206

JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES**

ORCID: 0000-0002-6650-7985

Especialidades legislativas para el sector agroalimentario en tiempos de COVID-19 en España

I. Introducción

En el marco de una situación sin precedentes con motivo de la pandemia de COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2 (conocido como el virus COVID-19), el suministro de alimentos es una actividad esencial y crítica que debe garantizarse para ofrecer a la población un servicio básico y fundamental, garantizando el acceso a alimentos suficientes y seguros¹. Así mismo, el aumento de la demanda de alimentos y la realización de nuevas actividades por algunas empresas para adaptarse a la nueva situación, requiere que las empresas tengan que adaptar sus procedimientos y, hoy más que nunca, deben extremar las medidas de higiene para mantener la seguridad de los alimentos que ponen a disposición de la población, hasta tal punto que, como se ha afirmado, la pandemia comenzó en Wuhan en el ámbito del mercado

* Catedrática en Derecho, Universidad de Valladolid, España.

** ASAJA, Jaén, España.

¹ El trabajo se incluye en el marco del proyecto de investigación “Ciberseguridad en la producción agroalimentaria. Qué protocolos jurídicos de actuación”, VA049G18, de la convocatoria de subvenciones destinadas al apoyo de los grupos de investigación reconocidos de universidades públicas de Castilla y León, BOCYL 4 de junio de 2018, IP: Esther Muñiz Espada.

de alimentos². El buen funcionamiento y la colaboración activa de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria tiene que asegurar el abastecimiento y la calidad inocua de alimentos. La presencia y actividad del sector en esta crisis está siendo fundamental y se ha convertido en uno de los pilares básicos del funcionamiento de los Estados de la Unión Europea.

Por ello, plantearse las claves y orientaciones económicas y jurídicas para tiempos extraordinarios y hacer frente a las necesidades y seguridad de la población, junto a las medidas de prevención, es una tarea prioritaria. Por tanto, cabe plantearse cuáles son las exigencias de la economía y cuáles los instrumentos del Derecho necesarios. A estos fines sería importante valorar el esfuerzo real de cada uno de los Estados y la eficacia de las disposiciones tomadas para mitigar los efectos económicos de la crisis que ha padecido el sector agroalimentario, sin perder de vista los aspectos mercantiles, laborales, económicos y jurídicos. Es esencial dar certidumbre y seguridad jurídica porque cuando falta la inversión se retrae ya que la seguridad jurídica es clave para planificar a largo plazo y para generar empleo. A los efectos de una próxima labor de comparación que tendría que realizarse a nivel europeo, en el presente trabajo nos limitaremos, en el espacio del que disponemos, a presentar cuáles han sido las medidas a estos fines que se han adoptado en España, sin obviar el comentario de sus aspectos críticos.

La situación epidemiológica que ha generado la crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19 en España ha obligado a adoptar medidas en casi todos los ámbitos de la economía, incluso se ha aprovechado para modificar aspectos que no estaban justificados por la urgencia o la alarma de la situación sanitaria.

El carácter esencial reconocido a la actividad agroalimentaria –agricultura, ganadería, acuicultura, pesca e industria alimentaria– ha posibilitado el mantenimiento de la actividad a lo largo de todo el estado de alarma.

Esta situación excepcional ha demandado medidas urgentes extraordinarias que contuviesen el impacto económico y social del COVID-19.

En el ámbito propiamente agrario, el Real Decreto-ley 13/2020 de 7 de abril ha pretendido, estableciendo como medida la compatibilización de la prestación por desempleo o demás prestaciones de carácter social o laboral con el desempeño de tareas agrarias, atraer a las personas en situación de desempleo o cese de actividad, así como aquellos trabajadores cuyos contratos se hayan visto temporalmente suspendidos o aquellas personas migrantes cuyo

² Si la tesis se confirmara sorprendería que la OMS no realice una labor más exhaustiva de prevención y control del mercado de alimentos, dado que además China es uno de los principales productores del mundo.

permiso de trabajo concluya en el período comprendido entre la declaración del Estado de alarma y el 30 de junio de 2020 para atender a las necesidades de mano obra existente.

Asimismo, se han adoptado medidas que facilitan el encuadramiento de los trabajadores en el Sistema Especial de Trabajadores por cuenta Propia Agrarios (SETA), con un menor coste para los sujetos acogidos, por medio del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Para ello se eliminan todas las condiciones que hasta ahora se exigían relacionadas con la renta.

En último lugar, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, en materia agraria, viene primordialmente a extender por tres meses el contenido del RD-1 13/2020, con la finalidad de asegurar suficiente mano de obra para atender las labores agrícolas estivales.

II. El carácter esencial del sector agroalimentario durante la crisis sanitaria

La situación epidemiológica que ha generado la crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19 en España ha obligado a adoptar medidas en casi todos los ámbitos de la economía, incluso se ha aprovechado para modificar aspectos que no estaban justificados por la urgencia o la alarma de la situación sanitaria.

El punto de partida, necesario en la materia, es el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta norma se encarga de decretar el estado de alarma y establece, dentro de las medidas que se han de adoptar ineludiblemente para el mantenimiento de los sectores estratégicos en esta situación, la necesidad de garantizar el abastecimiento alimentario y, con ello, la actividad agrícola, ganadera, industrias agroalimentarias, así como la distribución de alimentos hasta el consumidor. Asimismo, se garantiza el tránsito aduanero.

Ante este escenario, por medio del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se adoptan medidas urgentes extraordinarias aplicables, entre otros, al sector agrario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19³.

³ Únicamente, la última de las medidas recogidas –artículo 35–, va dirigida concretamente a los titulares de las explotaciones agrarias que hubiesen suscrito préstamos como consecuencia de la situación de sequía de 2017.

Estas medidas son: Una prestación extraordinaria para los trabajadores por cuenta propia o autónomos por cese de actividad, una línea de préstamos avalada por el Estado con hasta 100.000 M€, ayudas en forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables o ventajas fiscales a aquellas empresas y PYMES que se hayan visto afectadas por la crisis del COVID-19 y, en último lugar, el posible aplazamiento de los créditos de sequía de 2017.

A diferencia de otros sectores, al agroalimentario –agricultura, ganadería, acuicultura, pesca e industria alimentaria– se le reconoce un carácter esencial que posibilita el mantenimiento de la actividad durante la crisis sanitaria. Si bien el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, no le es de directa aplicación sí que es digno de mención cómo en su Anexo se reafirma este carácter, sin limitar la movilidad y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas y alimentación animal⁴. Este reconocimiento ha permitido que un sector, tan dependiente de factores externos, no se haya visto aún más perjudicado por la imposibilidad de trabajar durante esta situación excepcional.

A su vez, dentro del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se articulan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, se articulan medidas de apoyo para los autónomos, como moratorias en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social atendiendo a circunstancias excepcionales o la posibilidad de solicitar el aplazamiento del pago de sus deudas con la Seguridad Social. Esta norma, así, posibilita, a los trabajadores autónomos agrarios de producciones de carácter estacional incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrario, hacer efectivos sus derechos consolidados en planes de pensiones, cuando su facturación promedio en los meses de campaña de producción anteriores al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por ciento en relación con los mismos meses de la campaña anterior. Escenario que deja sin efectividad la citada prerrogativa, al no estar ligada la facturación de las producciones agrarias de carácter estacional a un momento concreto de la Campaña, pudiendo depender la liquidación del producto obtenido de diversos factores –p.ej. el precio o el momento en que se acuerde liquidar dentro de la cooperativa.

⁴ En definitiva, se está permitiendo la distribución de estos productos desde el origen hasta el destinatario final de los mismos.

III. Medidas en materia de empleo y de apoyo a la economía en el sector agrario

En el ámbito agrario se ha dictado el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Su propia exposición de motivos justifica una particular reglamentación. Así, se expresa, junto con esta reducción de la actividad –y la consiguiente disminución de la renta disponible de muchas familias–, que se está produciendo una disminución acusada de la oferta de mano de obra que habitualmente se ocupa de las labores agrarias como temporera en el campo español, bien por limitaciones sanitarias a los viajes desde sus países de origen, bien por las precauciones que muchos de esos trabajadores están adoptando a la vista de la evolución de la pandemia, lo que puede acabar por afectar severamente a la capacidad y condiciones de producción de una parte importante de las explotaciones agrarias españolas. Esta situación, además, se ve agravada por su coincidencia temporal con varias de las campañas de mayor actividad e importancia, como la fruta de hueso, los cultivos de verano o la fresa.

Esta reducción de mano de obra, a su vez, podría poner en peligro el actual abastecimiento alimentario a los ciudadanos, que hasta la fecha se ha desarrollado en condiciones de extraordinaria variedad, cantidad y calidad. De agravarse, las perturbaciones que ya se empiezan a sentir en la fase de producción agraria, se podría poner en peligro el correcto funcionamiento de la cadena alimentaria al completo, con la consiguiente repercusión negativa sobre los consumidores finales, tanto en términos de oferta como de precio, lo que resulta especialmente gravoso dadas las condiciones de vida derivadas de la situación de crisis sanitaria y la reducción de la renta disponible por las perturbaciones económicas generales, especialmente entre la población en mayor riesgo de pobreza y exclusión social.

Ante esta situación, se adoptan ahora determinadas medidas urgentes de carácter temporal, con el fin de establecer una serie de disposiciones en materia de empleo agrario que cumplan el triple objetivo de la garantía última del normal aprovisionamiento de los mercados, el mantenimiento de la renta de la población que más lo necesite y de la actividad y sostenibilidad agrarias y la mejora de las condiciones sociolaborales de la población (asegurando mejoras en los ingresos para las personas en situación de desempleo o cese de actividad).

Es esencial garantizar que en origen existe una disponibilidad de mano de obra suficiente para hacer frente a las necesidades de los agricultores y gana-

deros, de modo que se asegure la correcta producción, no sólo en cantidades sino también en tiempo, del primer eslabón de la cadena alimentaria y que en consecuencia se asegure que los eslabones posteriores estarán suficientemente provistos para poder ejercer sus respectivas tareas, de modo que se mantenga, como hasta ahora, el flujo productivo y que llegue al consumidor final sin merma de cantidad y calidad.

Las medidas que ahora se adoptan, pues, vienen a salvaguardar desde el origen el aprovisionamiento de los ciudadanos de alimentos y bebidas, de modo que se garantice al mercado una cantidad bastante de materias primas que puedan ponerse luego en el mercado de modo directo o que sean la base para su ulterior transformación por parte de la industria alimentaria y lleguen, en último término, al consumidor.

Las especiales condiciones del confinamiento poblacional y la restricción de la movilidad, acordadas como medida sanitaria ineludible, hacen si cabe todavía más importante que la producción agroalimentaria española pueda desarrollarse bajo las mejores condiciones posibles dada la situación y asegure un pleno, eficaz y suficiente abastecimiento a los ciudadanos de productos alimentarios que se necesiten.

En efecto, buena parte de la actividad agraria, base de ese aseguramiento de la cadena alimentaria, depende de la utilización de mano de obra asalariada, ya sea de origen comunitario o extracomunitario, al tratarse de un sector en que las inversiones en capital son muy importantes y el esfuerzo en la mejora técnica ha sido capital en las últimas décadas pero que se fundamenta en buena medida en el empleo intensivo del factor trabajo. No cabe olvidar que muchos de los cultivos que precisamente se van a ver más afectados por la previsible ausencia de mano de obra temporal en cantidades suficientes no son susceptibles de mecanizarse y, por lo tanto, corren un riesgo cierto de perderse en caso de que no se habiliten mecanismos suficientes en sede legal para dar cumplida solución a las necesidades percibidas.

En algunos casos, los países de origen habitual de esa mano de obra han establecido restricciones para la salida de los ciudadanos de su país. En otros casos, sobre todo en lo que se refiere a la mano de obra intracomunitaria, el temor al contagio está disuadiendo los desplazamientos. Esta misma circunstancia es aplicable también en muchos casos a la mano de obra nacional.

Así, se observa con preocupación desde los sectores agrícolas que en la práctica no sea posible atender correctamente la demanda de trabajadores agrarios. Este problema no es exclusivo de España, sino que también se está viendo con preocupación desde Italia, Francia o Portugal.

La coincidencia temporal de los efectos sobre la movilidad, impuestos por las autoridades sanitarias o derivados de decisiones particulares, como

consecuencia de la crisis sanitaria con la concentración temporal de las necesidades de mano de obra temporera para buena parte de las principales producciones nacionales hace necesario adoptar medidas de inmediato que faciliten la solución de este problema. Las necesidades de mano de obra se dan en gran parte de los cultivos estacionales de temporada, con lo que no cabe demora en la adopción de las decisiones necesarias para dar adecuada cobertura a esta necesidad sobrevenida.

Las medidas incluidas en el presente Real Decreto-ley vienen orientadas a favorecer la contratación de mano de obra para el sector primario. Con ellas se logra, asimismo, subvenir un problema colateral en materia de renta de los particulares que se hayan podido ver afectados por la crisis sanitaria de coronavirus ocasionada en la actualidad, de modo que se habiliten mecanismos para que puedan participar de empleos agrarios. Del mismo modo, se asegura que los responsables de las explotaciones primarias que se vean imposibilitados para proceder por los cauces ordinarios a la provisión de mano de obra temporera suficiente a fin de atender sus necesidades estacionales encuentren un sistema por medio del cual se haga frente a esta situación coyuntural, evitando al propio tiempo los evidentes problemas que su imposibilidad o elevada dificultad puedan conllevar. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el carácter perecedero de los productos agrarios y la necesidad de acompasar las contrataciones al ritmo de recolección o procesado de los productos primarios, sin que quepa demora, puesto que a diferencia de otras producciones cualquier retraso conduce indefectiblemente no sólo a ingentes pérdidas económicas sino, como se ha indicado, a eventuales problemas de abastecimiento del mercado, con el consiguiente alza de precios a los consumidores y, en su caso, insuficiencia de productos de calidad para su consumo.

Así, la primera medida es la compatibilización de la prestación por desempleo o demás prestaciones de carácter social o laboral, con el desempeño de tareas agrarias. En esa decisión reside la excepcionalidad de la norma, frente a la regla general que impide la compatibilización del trabajo con las prestaciones o subsidios de la Seguridad Social o del sistema de protección social. Sin embargo, no se puede considerar una actuación extraordinaria del Gobierno pues, cada vez más, va aceptándose la compatibilidad de prestaciones o subsidios con rentas derivadas del trabajo (p.ej. los artículos 282.2 y 282.3 de la Ley General de la Seguridad Social, en relación al desempleo, o el artículo 214 de la citada norma, por lo que se refiere a la jubilación). Incluso en el ámbito agrario se percibe por mayores de 52 años, permitiéndose la compatibilidad con el trabajo agrario –Disposición Transitoria 5ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

La finalidad es tener suficiente mano de obra en la actual coyuntura por parte de la población cercana a los lugares de cultivo que pueda atender las necesidades laborales sin generar desplazamientos excesivos y en plena conformidad con las normas de salud pública acordadas por la autoridad competente, lo que además redundará indirectamente en el aumento de la renta disponible en un momento de especial vulnerabilidad sin menoscabo de la protección social y la salud pública.

Se pretende que cualquier trabajador que acepte tal contrato temporal no se vea perjudicado, con independencia de que perciba o no algún tipo de subsidio, ayuda o prestación de carácter social o laboral, contributiva o no contributiva. No obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del mismo Real Decreto-ley, no se permite la compatibilidad con las prestaciones por desempleo derivadas de la situación de crisis sanitaria (aquellas que tengan su origen en las medidas previstas en los artículos 22, 23 y 25 o en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020). En consecuencia, los trabajadores que se encuentren percibiendo cualquiera de estas prestaciones, aunque cumplan con el requisito de estar desempleados o haber cesado su actividad e incluso estar incluidos en un ERTE, no podrán ser beneficiarios de estas medidas. Salvo que no perciban las prestaciones indicadas, en cuyo caso hay que considerar que prevalece el artículo 2 sobre el artículo 3 y que se impone la expansión subjetiva que el legislador ha pretendido para atraer al mayor número de trabajadores a las labores agrarias.

Se permite, de igual forma, que se acojan a este sistema los trabajadores migrantes cuyos permisos de trabajo concluyan en el periodo comprendido entre la declaración del estado de alarma y el 30 de junio de 2020, asegurando con ello que mano de obra con suficiente experiencia pueda alargar sus permisos de trabajo y maximizar las posibilidades de empleo para ellos y de recolección y tratamiento para sus empleadores, así como de jóvenes nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular, entre los 18 y los 21 años.

Para poder acceder a este tipo de contratos el empresario deberá asegurar en todo momento la disponibilidad de medios de prevención apropiados frente al COVID-19⁵.

⁵ También le serán de aplicación las normas ya adoptadas para la realización del trabajo, también en el campo. A estos efectos procede considerar que, en el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, adoptado en un periodo anterior a la declaración de alarma, se intensificaron las medidas de inspección laboral en el ámbito agrícola. En este sentido, se modificó la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en concreto, por lo que se refiere a su artículo 19. De conformidad con dicho precepto, se permite que la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pueda ejercitarse también en locales, viviendas, u otros lugares

Asimismo, los trabajadores contratados deberán tener su domicilio (o el lugar de residencia temporal) en alguna localidad próxima al lugar en el que se oferte el contrato de trabajo. A tal efecto, se considerará que existe proximidad cuando el domicilio del trabajador o el lugar en que pernocte temporalmente mientras se desarrolla la campaña esté en el mismo término municipal o en términos municipales limítrofes del centro de trabajo. No obstante, se permite que las Comunidades Autónomas puedan ajustar este criterio en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de los municipios.

A su vez, si el número de demandantes de empleo supera la oferta disponible de trabajadores, el sistema establece una serie de criterios que deberán tener en cuenta los servicios públicos de empleo autonómicos para priorizar a los solicitantes según su situación : a) personas en situación de desempleo o cese de actividad que no perciban ningún tipo de subsidio o prestación; b) personas en situación de desempleo o cese de actividad que perciban únicamente subsidios o prestaciones de carácter no contributivo; c) personas en situación de desempleo o cese de actividad perceptores de subsidios por desempleo o prestaciones de carácter social o laboral; d) migrantes cuyos permisos de trabajo y residencia hayan expirado durante el periodo comprendido entre la declaración de estado de alarma y el 30 de junio de 2020; e) jóvenes nacionales de terceros países que se encuentran en situación regular, entre los 18 y 21 años. No se trata, por lo demás, este procedimiento de una norma imperativa sino de una orientación para casos de concurrencia que, a juzgar por la necesidad de trabajadores en el sector, no deberán producirse salvo que, por las restricciones de limitación geográfica de la medida, en una misma zona, exista demanda mayor que la oferta. Mas, como la norma permite a las Comunidades Autónomas realizar ajustes en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de municipios, no deberían plantearse problemas aplicados en este sentido.

En definitiva, con esta norma se persigue una solución excepcional, en una situación extraordinaria, con medidas temporales y con un objetivo único, el de mantener la producción agrícola en un estado de emergencia. Sin embargo, los últimos datos facilitados por parte del Ministerio de Trabajo sobre el número de contratos acogidos a estas medidas no hacen más que

habilitados, aun cuando no se encuentren en las empresas, centros y lugares de trabajo en que se ejecute las prestación laboral, «en los que residan, se alojen o puedan permanecer los trabajadores por razón de su trabajo durante los periodos de descanso, y hayan sido puestos a disposición de los mismos por el empresario, en cumplimiento de una obligación prevista en una norma legal, convenio colectivo o contrato de trabajo».

confirmar la falta de efectividad de las mismas⁶. Ante esta difícil situación, dada la necesidad de mano de obra existente, si lo que se pretendía era atraer a las personas que estaban cobrando un subsidio agrario⁷ hacia el ejercicio de la actividad, se tendrían que haber articulado medidas orientadas hacia esa nueva realidad⁸, no dejando esa decisión en poder de las personas que, en ese momento, ya son receptoras de esas prestaciones por desempleo.

Posteriormente, con el fin de mejorar la viabilidad del sector agrario, por medio del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, se simplifican las reglas de inclusión en el Sistema especial de trabajadores por cuenta propia agrarios (SETA). Para ello se eliminan todas las condiciones que hasta ahora se exigían relacionadas con la renta, facilitando su incorporación a pequeños agricultores y ganaderos que se dedican a la actividad agraria. La reforma de los apartados 1 y 2 del citado artículo 324, en el que se establecen las reglas de inclusión en este Sistema Especial, ha tenido por finalidad que tanto la inclusión como el mantenimiento de los trabajadores en el mismo dejen de estar vinculados a las rentas obtenidas de la actividad agraria en relación con las rentas totales que puedan obtener

⁶ El Ministro de Agricultura había estimado, antes de la publicación de estas medidas, que se necesitaban entre 100.000 y 150.000 trabajadores para hacer frente a la recogida de las cosechas de las próximas semanas (p.ej. Sólo para la recogida de la fresa en Huelva, se requerían de manera urgente al menos 17.000 trabajadores). Sin embargo, tras cerca de mes y medio de ejecución de las mismas (datos entre el 9 de abril y el 26 de mayo de 2020), el Ministerio de Trabajo ha confirmado que se han contratado un total de 2.090 personas como mano de obra en las campañas agrícolas.

⁷ Según los últimos datos del Servicio Público de Empleo Estatal, son cerca de 190.000 personas las que se benefician de los subsidios en Extremadura y Andalucía.

⁸ Por medio del Real Decreto-ley 5/2020, de 5 de mayo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, se redujeron el número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria de 35 a 20 jornadas cotizadas. Esta modificación se llevó a cabo ante las previsiones del descenso de la actividad como consecuencia, entre otros motivos, de un importante descenso de la producción del olivar, lo que, unido a las dificultades que han supuesto los aranceles impuestos por Estados Unidos a este sector, ha repercutido en una correlativa disminución del empleo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas Extremeña y Andalucía. Sin embargo, aún siendo impopulares las medidas orientadas a reajustar el número mínimos de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a la necesidad de mano de obra existente, el nuevo escenario viene a justificarlas. No debemos olvidar que estas prestaciones pretenden proteger a los individuos cuya principal ocupación consiste en realizar trabajos por cuenta ajena de carácter eventual en el sector agrícola de las regiones extremeña y andaluza, ante situaciones de desempleo de tipo estacional, dadas las características propias del trabajo agrícola en dichas regiones. En consecuencia, si las circunstancias demuestran que existe tanto la oportunidad como la necesidad de trabajar en dichas labores agrícolas, sería conveniente analizar esta posibilidad.

dichos trabajadores. Y ello, dado que por su propia naturaleza las rentas procedentes de las actividades agrarias son muy variables a lo largo del tiempo. Esta modificación ha de valorarse positivamente, en virtud de que facilita la incorporación y permanencia en dicho Sistema Especial. El condicionamiento de la inclusión en dicho sistema especial en función de las rentas del trabajo, además de resultar excesivamente complejo, provocaba inseguridad en los trabajadores al demorarse su acreditación en el tiempo. Esta circunstancia podía determinar su exclusión del citado sistema años después de haber visto variadas sus rentas, con el consiguiente incremento en la cotización a la Seguridad Social y repercutiendo, de forma adicional pero también negativamente, en los familiares de los titulares de las explotaciones agrarias que también estuviesen incluidos en el sistema especial por su vinculación a aquellos. La reforma ha venido motivada por el hecho de que, en el entorno actual de crisis motivado por la pandemia de la COVID-19, ese incremento en la cotización derivado de la exclusión del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios podría hacer inviables a numerosas explotaciones agrarias.

Igualmente, se recoge como medida relacionada con el sector agrario la reducción de cuotas resultantes durante los periodos de inactividad en 2020 para trabajadores con un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en 2019.

En el mismo espacio de tiempo, con la fin de facilitar a los agricultores y ganaderos las gestiones relacionadas con la PAC en las circunstancias actuales de la alerta sanitaria, por medio de la Orden APA/377/2020, de 28 de abril, por la que se modifican, para el año 2020, diversos plazos establecidos en los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común, se amplía el plazo de solicitud única de la PAC hasta el 15 de junio de 2020, así como se alarga la duración de otros plazos relacionados con las mismas.

En último lugar, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 viene, en materia agraria, primordialmente a extender por tres meses el contenido del RD-l 13/2020, con la finalidad de asegurar suficiente mano de obra para atender las labores agrícolas estivales. Señala la exposición de motivos del Real Decreto-ley que, el anterior Real Decreto-ley que se prorroga ha permitido un mantenimiento de la actividad de muchas de las explotaciones, coadyuvando a paliar la falta de personal detectada sobre todos en el sector frutícola en diversos lugares de España. Este es el motivo que

hace necesaria la ampliación del marco temporal de aplicación de la norma, en orden a no eliminar un factor que puede colaborar a paliar este déficit de trabajadores. No obstante, según los resultados obtenidos en la primigenia experiencia, todo indica que no se alcanzará el resultado pretendido.

De igual forma, se vuelve a modificar tanto el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, recuperando la expresa mención a que, en el caso de las explotaciones con más de un titular, se puede contratar proporcionalmente a más trabajadores a efectos de poder quedar incluido en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios⁹ como el régimen aplicable a los jóvenes –entre 18 y 21 años–, nacionales de terceros países, que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, permitiéndoles que puedan mantener su derecho al trabajo, tras la finalización de la vigencia del Real Decreto-ley¹⁰.

IV. Necesidades y problemática del sector agroalimentario. Futuros retos de sector

A todo ello hay que añadir que esto sólo es una parte del problema. Otras dificultades que ya arrastraba el Derecho agrario vienen a ralentizar su peso en la economía nacional, no podemos olvidar que cualquier finalidad relativa a lo agroalimentario no puede prescindir de todos los problemas que le circundan, porque en este ámbito no hay compartimentos estancos y siempre estará afectado por la transversalidad de las materias a las que implica y, a su vez, le condicionan, afectando y dependiendo de otras políticas. En este sentido la posible reducción presupuestaria de la

⁹ Esta medida, que fue reclamada por parte de la organización profesional agraria ASAJA tras la publicación del Real Decreto-Ley 15/2020, trata de favorecer que las explotaciones familiares puedan dimensionarse adecuadamente. Al compartir varios titulares la misma explotación, se permite que el número de trabajadores se ajuste, de forma que además de los dos trabajadores pueda incrementarse en un trabajador más por cada nuevo titular (en la modalidad de bases diarias, 273 horas equivalentes) y evitar que, con ello, tengan que salir del sistema especial de cotización, pues todos ellos son pequeños agricultores.

¹⁰ A tal fin, la disposición adicional segunda de este Real Decreto-ley introduce una vía específica que les permitirá, cuando hayan sido contratados en el sector agrario con base en el artículo 2.1.d) del meritado Real Decreto-ley, de 7 de abril, y tras la finalización de su vigencia, acceder a una autorización de residencia y trabajo, válida en todo el territorio nacional y sin límites sectoriales o de actividad y sin aplicación de la situación nacional de empleo. Esta autorización tendrá una vigencia de dos años, renovable por otros dos. Todo ello sin perjuicio de que, para el acceso a la residencia de larga duración, se tendrán en cuenta todos los periodos de residencia, legal y continuada, con esta u otras autorizaciones de las que haya sido titular.

futura PAC puede socavar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, siendo un problema añadido a la situación económica que ya deja la crisis por COVID-19. Otras complicaciones por las que atraviesa dependen de todo lo relativo a la cohesión territorial, una política aún por articular, es decir, la adecuada protección de las tierras agrícolas y de las zonas rurales, y una adecuada relación entre las zonas urbanas y rurales, pues una agricultura productiva depende, para empezar, de la ordenación del territorio; así, la multifuncionalidad de la agricultura llega hasta la vertebración de los territorios, aunque hasta el momento la voluntad de los Estados y de la misma comunidad europea lo lleven a cabo de una manera muy moderada. Este es un tema clave, previo a casi cualquier otra consideración, y sus dificultades son comunes a casi todos los países.

A ello se unen las dificultades económicas, no tanto jurídicas, para el acceso a la tierra, tanto en propiedad como en arrendamiento, a lo que se han unido los problemas y consecuencias derivadas del *land grabbing*, como una seria amenaza a la agricultura familiar, cuyos efectos ya llegaron a Europa.

De otro lado, una agricultura productiva que garantice el acceso a precios razonables depende, así mismo, de una empresa o explotación agraria competitiva, cuyo mantenimiento depende, de igual modo, de su rentabilidad en la transmisión. Y esto de nuevo exige una legislación que tanto con ocasión de una transmisión *inter vivos* como *mortis causa* lo favorezca. Y aquí de nuevo nos encontramos con deficiencias legislativas que obstaculizan verdaderamente la competitividad de las explotaciones, y a su vez de ello depende la incorporación de jóvenes a la agricultura. En esta última consideración tendrían que valorarse las aportaciones de la aplicación de los principios y la filosofía de la economía colaborativa y lo que supondría de rentabilidad para el sector, o al menos el fomento de una mayor cooperación y colaboración como forma de reducir costes. Pero no sólo importa la reducción de costes sino también el ahorro de recursos, para lo que la agricultura de precisión es una excelente herramienta que requiere del desarrollo de las tecnologías de nueva generación, para lo cual una adecuada normativa de ciberseguridad a nivel europeo resulta fundamental.

Igualmente, la producción alimentaria, a su vez, exige seguridad alimentaria en el sentido de *food security* y *food safety*. La FAO nos recuerda la necesidad de superar los obstáculos y responder a las futuras expectativas, en cuanto que en el año 2050 habrá que alimentar a 9 mil millones de personas y la producción habrá de aumentar el 70%, lo que quiere decir, como se ha señalado, que se necesitan 120 millones de hectáreas suplementarias de terreno agrícola de aquí al 2030. Así, el abastecimiento se ha convertido en un factor estratégico.

A ello se une la vinculación a las tradiciones, el comercio equitativo, las cuestiones éticas, la protección de la biodiversidad y la protección del medio ambiente, y el bienestar animal, cuya influencia sobre la calidad condiciona la rentabilidad de la producción agroalimentaria. El avance y el reavivamiento de las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible ha llevado a incorporar estos valores a la idea de calidad y al mercado, sobre todo en la demanda de información, y ello es bien visible en las preocupaciones que refleja el documento sobre el Pacto Verde de la UE y en el documento de la Granja a la Mesa de 2020. En este sentido, habría que recordar la complementaria metodología que supone para estos fines la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, firmado en París el 17 de octubre de 2003, que nos ofrece otro medio para llegar a finalidades comunes y que apenas se tiene en cuenta.

Una ulterior preocupación se añadió a todo ello, aún sin resolver, lo relativo a la redistribución de los excedentes de alimentos, la lucha contra el desperdicio alimentario, presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el 2030; así como se incluye en estos mismos objetivos todo lo relativo a cambio climático, que, con independencia del debate de la influencia de la actuación del hombre sobre el planeta, exige una adaptación de los cultivos o de la actividad agraria.

Sucesivamente, por esta vía, podríamos seguir añadiendo otros aspectos a considerar, que antes o después debería abordar el legislador o bien para regular o bien para modificar y desarrollar, pero debería hacerlo en el marco de una metodología legislativa con el mayor alcance unificador posible en aras de una simplificación legislativa. En ella deberían ser los retos tecnológicos y la innovación la principal apuesta por el futuro, pues, como está previsto en la próxima PAC 2020–2027, el sector agrario, ganadero y forestal debe avanzar inexorablemente por la senda de la innovación y la revolución digital, con importantes repercusiones sobre el desarrollo del medio rural, en lo que se implican todas las cuestiones relativas a sostenibilidad y medio ambiente, en lo incidirá sobre manera la regulación de la futura PAC.

De este modo, siendo, por tanto, conscientes de todos los avatares y complejidades que circundan los desafíos del Derecho agroalimentario la actual regulación para tiempos de COVID-19 no deja de ser otra preocupación no sólo para el sector sino para la economía en general, habiendo de reconocer que en los tiempos de crisis es el sector agroalimentario el que ha tenido una trayectoria más relevante y un mejor comportamiento para la economía nacional.

SPECIAL REGULATIONS OF THE AGRI-FOOD SECTOR IN TIMES OF COVID-19 IN SPAIN

Summary

The epidemiological situation that the health crisis has generated as a consequence of COVID-19 in Spain has entailed the adoption of certain measures in almost all areas of the economy. It has even been used to modify aspects that were not justified by the urgency or alarm of the health situation. The essential nature recognised for the agri-food activity (agriculture, livestock, aquaculture, fishing and food industry) has made it possible to maintain the activity throughout the entire state of alarm. This exceptional situation has demanded extraordinary urgent measures counteracting the economic and social impact of COVID-19. In the agricultural sector itself, Royal Decree-Law 13/2020 of 7 April 2020 sought to establish as a measure the compatibility of unemployment benefits or other social or labor benefits with the performance of agricultural tasks, attracting people in a situation of unemployment or cessation of activity, as well as those workers whose contracts have been temporarily suspended or those migrants whose work permit was to end in the period between the declaration of the State of alarm and 30 June 2020 to attend to the needs of the existing manpower. Likewise, measures have been adopted to facilitate the inclusion of workers in the Special System of Self-Employed Agrarian Workers (SETA), with a lower cost for the subjects received, through Royal Decree-Law 15/2020, of 21 April 2020, of complementary urgent measures to support the economy and employment. For this, all the conditions that have been until now related to income are eliminated. Lastly, the Royal Decree-Law 19/2020 of 26 May 2020, which adopts complementary measures in agrarian, agricultural, scientific, economic, employment, Social Security and tax matters to mitigate the effects of COVID-19, has now been extended for three months the content of the Royal Decree-Law 13/2020, with the aim of ensuring sufficient manpower to meet the summer farming needs.

LA REGOLAZIONE SPECIFICA DEL SETTORE AGROALIMENTARE DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19 IN SPAGNA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni giuridiche, adottate dal legislatore spagnolo al fine di sostenere il settore agroalimentare di fronte alla pandemia del COVID-19, siano efficaci e tutelino gli operatori del settore agroalimentare contro gli effetti dell'epidemia. La situazione epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID-19 in Spagna ha portato a una grave crisi sanitaria e ha imposto di intervenire in tutti i settori dell'economia. Sono stati modificati numerosi atti giuridici, compresi quelli per i quali non è stato necessario modificarne il contenuto in seguito alla proclamazione dello stato di emergenza. Gli Autori hanno presentato le disposizioni, tra l'altro, del regio decreto regio n. 13 del 7 aprile 2020 sui sussidi preferenziali di disoccupazione e altre prestazioni sociali nel settore agroalimentare per gli operatori del settore agroalimentare, del

regio decreto n. 15 del 21 aprile 2020 sulle misure aggiuntive per il sostegno all'economia e all'occupazione e del regio decreto legislativo n. 19 del 26 maggio 2020 sull'attuazione di misure aggiuntive nei settori dell'agricoltura, della scienza, dell'economia, dell'occupazione e della sicurezza sociale e delle tasse per mitigare gli effetti del COVID-19 sull'agricoltura. A causa della funzione estremamente importante dell'attività agroalimentare (tra cui agricoltura, allevamento animali, acquacoltura, pesca, industria alimentare), i divieti adottati durante l'epidemia non hanno contribuito in modo significativo alle difficoltà di funzionamento dell'industria agroalimentare. Ciò risulta, tra l'altro, dal fatto di aver adottato una regolazione a sostegno del settore agroalimentare alla luce delle sfide poste dalla diffusione del virus COVID-19.