

La cadena alimentaria bajo el COVID-19

José Luis Palma Fernández

Of Counsel en Gómez-Acebo & Pombo Abogados

1. Estado de alarma y abastecimiento de poblaciones.

Solo hay una preocupación mayor que la de contraer la enfermedad vírica conocida como COVID-19: la de no poder alimentarse de forma estable y suficiente.

Históricamente vinculado a los momentos de excepcionalidad colectiva (fácilmente reconocibles en la memoria común generacional en ciclos de poco más de 40 años entre sí, siendo los últimos hitos el golpe de estado del 23 de febrero de 1981 y, respecto de este, la dramática experiencia interna de la Guerra Civil española que concluyó el 1 de abril de 1939) la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (impecablemente amparado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, anclada a su vez en el artículo 116 de la Constitución Española) conlleva inequívocamente un negativo efecto sobre el aprovisionamiento de comida. Y sobre muchas cuestiones complementarias vinculadas al ordinario funcionamiento de la cadena alimentaria. Antes de hacer un rápido análisis de tales actuaciones, obsérvese el inteligente encaje de pirámide normativa kelseniana que resulta de aplicación (y que es una sutil muestra de un hábil modo de articular normas propio de democracias avanzadas, enemigas de la interesada improvisación del poder público que suelen propiciar estas situaciones) al hilvanar un real decreto (con rango sustancial de ley), una ley —nada menos que orgánica— y un cualificado artículo de la Constitución. Pero obsérvese además que en esa Ley Orgánica 4/1981 los fundamentos de la acción extraordinaria se sostienen (artículo cuarto, letra b) en el epígrafe

«crisis sanitarias, tales como epidemias» pero —sin ser este el caso, desde luego— podrían descansar también en «situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad» (artículo cuarto, letra d).

En definitiva, que los poderes públicos tienen más que claro que si hay algo que puede trastocar el funcionamiento de un país por encima de todo (incluso del coronavirus) es el hecho de que sus ciudadanos no puedan desayunar, almorzar y cenar en la forma en que tienen acostumbrada.

Tampoco debe olvidarse (y se ha preguntado ya por muchos aunque no lo he visto respondido por otros tantos) que existe un específico régimen de indemnización oportunamente recogido en el artículo tercero de la Ley Orgánica 4/1981 para que quienes, como consecuencia de la aplicación de estos actos y disposiciones «sufren, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no le sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes». Seguro que habrá tiempo de examinar este detalle en extenso.

2. Un breve examen de políticas públicas agroalimentarias de carácter excepcional motivadas por el COVID-19.

Interesa, pues, examinar someramente cuáles han sido las disposiciones de poder público con incidencia clara (directa o indirecta) sobre la cadena alimentaria vinculadas a la pandemia. Destaquemos que la noción «cadena alimentaria» tiene una significación jurídica (además de la que pueda tener bajo la óptica económica o logística) muy amplia que abarca normativamente de la granja a la mesa, enlazando disposiciones de relevancia sobre insumos, agricultores y ganaderos, industriales, intermediarios, mayoristas, minoristas, distribuidores y consumidores de productos alimentarios.

Dos podrían ser los órdenes de afectación de esta cadena en esta situación de alarma (según provengan originariamente de la declaración del estado de alarma o hayan sido regulados con posterioridad derivadamente). Los vemos a continuación.

2.1. La regulación originaria del estado de alarma

El inveterado miedo de la población al desabastecimiento (más que fundado en otras épocas históricas) guio sin duda las primeras actuaciones contenidas en el **Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo**.

Aunque el Ministro de Agricultura no fue designado autoridad competente (artículo 4) y teniendo en cuenta que cada Administración conserva la competencia que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios (artículo 6), lo cierto es que la trascendental limitación de la libertad de circulación de las personas (artículo 7) exceptúa únicamente la «adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad» (letra a) y el «desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial» (letra c).

Resulta de lo anterior que pueden adquirirse alimentos (por toda la población) y desplazarse a los lugares donde haya que laborar para sembrarlos, cuidarlos, recogerlos y expedirlos (por parte

de todo el sector primario, en un sentido necesariamente amplio como veremos más adelante). También (en el artículo 10) se dictan «medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración y otras adicionales» pero, en la suspensión de la «alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad..., combustible para la automoción, estancos..., alimentos para animales de compañía, comercio por internet...» lo que supone de hecho excluir gran parte de la cadena alimentaria del estado de alarma.

Se prohíbe en ese precepto (artículo 10, apartado 2) el consumo de alimentos en los propios establecimientos donde se adquieran, evitando en todo caso aglomeraciones y observando una distancia de seguridad de al menos un metro.

El artículo 10 en su apartado 4 sí establece la suspensión de «las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio».

En todo caso el Ministro de Sanidad podrá «modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública». Esta cláusula final habilitante en blanco —el nuevo apartado 6 del artículo 10— fue añadido por el posterior **Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo**.

El artículo 14.4 del Real Decreto 463/2020 señala que «se establecerán las condiciones necesarias para facilitar el transporte de mercancías en todo el territorio nacional, con objeto de garantizar el abastecimiento y la entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia» lo que habilita para desplazar las producciones a los centros de distribución y venta.

Pero es el artículo 15 el que se intitula expresamente «Medidas para garantizar el abastecimiento alimentario» a cuyo efecto habilita expresamente a las autoridades competentes delegadas para adoptar cualquiera medidas necesarias para garantizar (apartado 1):

«a) El abastecimiento alimentario en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluyendo almacenes, centros logísticos y mercados en destino. En particular, cuando resultara necesario por razones de seguridad, se podrá acordar el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte de los bienes mencionados.

b) Cuando sea preciso, el establecimiento de corredores sanitarios para permitir la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de establecimientos en los que se produzcan alimentos, incluidas las granjas, lonjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos».

Aquí está el centro de la política pública excepcional motivada por el estado de alarma, al resultar absolutamente crucial mantener el aprovisionamiento regular en toda la cadena alimentaria.

Complementariamente, se autoriza en el apartado 2 del precepto a las autoridades competentes para que puedan acordar la intervención de empresas o servicios, así como la

movilización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas con el fin de asegurar el buen funcionamiento de lo establecido.

También se dictan luego otras medidas habilitantes de acompañamiento que tienen que ver con el tránsito aduanero (artículo 16) donde «se atenderá de manera prioritaria los productos que sean de primera necesidad».

2.2. La regulación complementaria.

Tras la regulación básica contenida en el Real Decreto 463/2020 han venido surgiendo nuevas disposiciones complementarias que matizan, completan o desarrollan la ordenación sustancial antes señalada.

Entre ellas podemos encontrar la **Orden TMA/279/2020, de 24 de marzo** por la que se establecen medidas en materia de transporte de animales (relativas a la vigencia de las autorizaciones establecidas en la normativa veterinaria sobre esta clase de transporte y la exceptuación del tiempo de descanso de la normativa sectorial).

Por su parte el **Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, dentro de las medidas de apoyo a la familia, en su artículo 8 contiene medidas de apoyo a las familias en orden a asegurar el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos decretado en diferentes zonas del país como medida para frenar la expansión del COVID-19. La medida tiene como objetivo prevenir situaciones de carencia como consecuencia de la falta de acceso a los servicios de comedor de los centros educativos de los que algunos de estos niños y niñas disfrutaban gracias a las becas de comedor, todo ello dentro de una política de atención de los menores en condiciones de vulnerabilidad como colectivo especialmente protegido.

Se han dictado otras medidas financieras de carácter puntual con ocasión del **Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo** de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 en cuyo artículo 35 se contienen medidas financieras dirigidas a los titulares de explotaciones agrarias que hubiesen suscrito préstamos como consecuencia de la situación de sequía de 2017.

Dentro del **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 con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 interesa destacar que quedan exceptuadas de su aplicación las personas que presten servicios en sectores calificados como esenciales en el anexo del Real Decreto-ley, entre las cuales se encuentran:

«2. Las que trabajan en las actividades que participan en la cadena de abastecimiento del mercado y en el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas, alimentación animal, productos higiénicos, medicamentos, productos sanitarios o cualquier producto necesario para la protección de la salud, permitiendo la distribución de los mismos desde el origen hasta el destino final.»

3. Las que prestan servicios en las actividades de hostelería y restauración que prestan servicios de entrega a domicilio.

...

5. Aquellas imprescindibles para el mantenimiento de las actividades productivas de la industria manufacturera que ofrecen los suministros, equipos y materiales necesarios para el correcto desarrollo de las actividades esenciales recogidas en este anexo.

6. Las que realizan los servicios de transporte, tanto de personas como de mercancías, que se continúen desarrollando desde la declaración del estado de alarma, así como de aquéllas que deban asegurar el mantenimiento de los medios empleados para ello, al amparo de la normativa aprobada por la autoridad competente y las autoridades competentes delegadas desde la declaración del estado de alarma.

...

10. Las de los centros, servicios y establecimientos de atención sanitaria a animales».

Y en todo este precepto, la interpretación debe ser acorde a las circunstancias excepcionales y necesariamente amplia. Así, si se entiende —con más que razonable lógica— que los estancos deben estar abiertos en todo caso (artículo 10 Real Decreto 463/2020), obligadamente las fábricas de tabacos han de resultar «*imprescindibles para el mantenimiento de las actividades productivas de la industria manufacturera*» por poner un simple ejemplo de aplicación del anterior apartado 5 del Real Decreto-ley 10/2020.

Finalmente, por ahora, ha sido dictado el **Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.

Parte esta singular norma de la constatación de un fenómeno: se está produciendo una disminución acusada de la oferta de mano de obra en 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. En esta norma ya se hace mención expresa de cuáles sean los cultivos inmediatamente afectados: fruta de hueso, cultivos de verano o fresa.

Pero sobre todo y volviendo a la motivación de este análisis, se constata que esta reducción de mano de obra podría poner en peligro el abastecimiento alimentario a los ciudadanos.

Y aquí viene el reconocimiento final del fundamento de nuestro estudio: se señala expresamente en la Exposición de Motivos que «*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*».

Se adoptan por ello 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 socio laborales de la población (asegurando mejoras en los ingresos para las personas en situación de desempleo o cese de actividad). Y que están destinadas, en suma, a asegurar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Resulta así que, con carácter excepcional por supuesto, se declara la compatibilidad de prestaciones laborales con subsidios de desempleo y ciertas prestaciones por desempleo (cuyo estudio especializado en temas laborales dejamos a nuestros compañeros de esa especialidad). A nuestros efectos baste con destacar que se declara esencial garantizar disponibilidad de mano de obra suficiente en origen para hacer frente a las necesidades de los agricultores y ganaderos, preservando así la correcta producción del primer eslabón de la cadena para garantizar que los eslabones posteriores estarán suficientemente provistos para poder ejercer sus respectivas tareas, de modo que se mantenga el flujo productivo y que llegue al consumidor final sin merma de cantidad y calidad.

Como puede verse, nuevas normas para tiempos difíciles. Pero siempre la antigua y razonable obsesión administrativa de garantizar el abastecimiento de poblaciones en evitación de los mayores males.