

## RESUMEN (26)

### AGRICULTURA - Apicultura

Se presenta en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado una reclamación contra el *“Acuerdo de 24 de marzo de 2017, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos”*.

Este Acuerdo establece reglas de distancias de las colmenas a las plantaciones de cítricos durante la época de floración de éstos, lo que, en opinión de la reclamante, disminuye notablemente la posibilidad de poder producir miel de azahar en esta comunidad autónoma, al quedar menos terrenos disponibles para la instalación de colmenas.

El informe de la Secretaría considera que las autoridades competentes, cuando regulan una actividad económica, deben, en primer lugar, analizar la razón imperiosa de interés general que pretenden salvaguardar, que, en este caso estará vinculada con la externalidad derivada de la producción de mandarinas híbridas y, en segundo lugar, evaluar la proporcionalidad de la norma elegida en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para las actividades económicas de producción de naranjas y de producción de miel.

[Informe SECUM](#)



26/17046

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 28 de abril, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...), en calidad de presidente de (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que el Acuerdo de 24 de marzo de 2017, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos, vulnera sus derechos e intereses legítimos.

En concreto, este Acuerdo establece reglas de distancias de las colmenas a las plantaciones de cítricos durante la época de floración de éstos, lo que, en su opinión, disminuye notablemente la posibilidad de poder producir miel de azahar en esta comunidad autónoma, al quedar menos terrenos disponibles para la instalación de colmenas.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Marco normativo comunitario.**

- **Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007.**
- **Reglamento (CE) nº 1535/2007, de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de mínimis* en el sector de la producción de productos agrícolas.**

### **b) Marco normativo estatal.**

- **Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.**

Contiene la normativa básica de ordenación del sector. Sólo regula las distancias de las explotaciones o asentamientos apícolas a centros urbanos,



viviendas rurales, instalaciones pecuarias, carreteras, caminos y pistas forestales.

- **Real Decreto 519/1999, de 26 de marzo, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales.**

**c) Marco normativo autonómico.**

- **Decreto 12/1987, de 2 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula y ordena la actividad apícola en la Comunidad Valenciana.**

Su artículo sexto establece:

**“Artículo sexto**

*La ubicación de cualquier colmenar respetará, respecto de otro legalmente establecido con anterioridad, las distancias mínimas siguientes.*

*-En zonas de cultivos arbóreos de regadío (cítricos, nísperos, etc), 100 metros lineales.*

*-En zonas de cultivos arbóreos de secano (almendros, etc), 500 metros lineales.*

*-En zonas de arbustos y plantas herbáceas, 500 metros lineales.*

*Asimismo, cualquier colmenar respetará las distancias mínimas de 500 metros de carreteras o autopistas, 300 metros de núcleos urbanos o edificaciones habitadas con asiduidad y 100 metros de carreteras comarcales y caminos vecinales de uso público.*

*Cuando un colmenar se asiente al lado de un seto o pared de más de 2 metros de altura las distancias anteriores podrán ser reducidas a 25 metros lineales.”*

- **Decreto 40/1993, de 8 de marzo, del Govern Valencia, sobre medidas experimentales para limitar la polinización cruzada en las plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 49/1994, de 7 de marzo, del Gobierno Valenciano, sobre medidas para limitar la polinización cruzada en plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 33/2000, de 28 de marzo, del Gobierno Valenciano, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**



- **Decreto 37/2001, de 13 de febrero, del Gobierno Valenciano, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Gobierno Valenciano, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 23/2003, de 11 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el cual se declaran de aplicación en el año 2003 las medidas reguladas en el Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat, para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 29/2004, de 20 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se declaran de aplicación en la campaña 2004 las medidas reguladas en el Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat, para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 42/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se declaran de aplicación en la campaña 2005 las medidas reguladas en el Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat, para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 31/2006, de 10 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se declaran de aplicación en la campaña 2006 las medidas reguladas en el Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat, para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 30/2007, de 9 de marzo, del Consell, por el cual se declaran de aplicación en la campaña 2007 las medidas reguladas en el Decreto 29/2002, de 26 de febrero, del Consell, para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Decreto 28/2008, de 28 marzo, del Consell, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**



- **Acuerdo de 26 de marzo de 2010, del Consell, por el que se aprobaron medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 4 de marzo de 2011, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 23 de marzo de 2012, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 1 de marzo de 2013, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 28 de febrero de 2014, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 13 de marzo de 2015, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 16 de marzo de 2016, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**
- **Acuerdo de 24 de marzo de 2017, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos.**

Según comenta el reclamante, a principios de los años 90 se introdujeron en las plantaciones de cítricos valencianas ciertas variedades híbridas de mandarina con el objeto de desestacionalizar la oferta, que tuvieron como efecto colateral la aparición de semillas en los frutos de las plantaciones cercanas debido a la polinización cruzada<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que la mayoría de estudios realizados por investigadores demostraban que la polinización cruzada entre cítricos se debe casi exclusivamente a la acción de las abejas y que el vuelo de estos insectos no

---

<sup>1</sup> Los frutos con semillas tienen menor rentabilidad en el mercado.



supera en condiciones normales la distancia de 5 km., en el año 1993 la Generalitat valenciana publicó, con carácter experimental, un decreto<sup>2</sup> estableciendo que, durante la época de floración del citado año, *la distancia mínima de las colmenas respecto de las plantaciones será de cinco mil (5.000) metros lineales, como excepción a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 6 del Decreto 12/1987, de 2 de febrero (...)*

En 1994, y hasta el año 2000, se permitió el acceso de las colmenas a la zona cítrica, aunque alejándolas 1.000 metros de las variedades susceptibles de provocar polinización cruzada (Decreto 49/1994, de 7 de marzo). Entre los años 2000 y 2008 se prohibió el asentamiento de colmenas a una distancia inferior a 5 kilómetros de las plantaciones de cítricos durante la época de floración, fijando una compensación económica para los apicultores damnificados. Excepcionalmente se permitió dicho asentamiento cuando se albergase a un máximo de 650 colmenas y se contase con el previo consentimiento, por escrito, de los dueños de fincas de cítricos existentes en un radio de un kilómetro alrededor del lugar de emplazamiento de las colmenas y se comunicasen la ubicación y los acuerdos alcanzados a la oficina comarcal de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.

A partir de 2010 se aumentaron las posibilidades de asentamiento de colmenas, con el compromiso de ir flexibilizando las condiciones para la instalación de colmenas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Decreto 40/1993, de 8 de marzo, del Govern Valencia, sobre medidas experimentales para limitar la polinización cruzada en las plantaciones de cítricos.

<sup>3</sup> Así, todos los Acuerdos que regulan la materia, desde 2010 contienen en su exposición de motivos lo siguiente:

*“Desde las primeras decisiones, y hasta la actualidad, se han producido algunos hechos que permiten avanzar en la normalización de las relaciones entre la citricultura y la apicultura. Por una parte, algunas variedades híbridas de mandarinos han perdido parte de su interés inicial, por lo que los productores han dado los primeros pasos para su sustitución por otras variedades no susceptibles de generar problemas de polinización cruzada.*

*Esta decisión está apoyada en el Plan de Reconversión Varietal de Cítricos aprobado por las Administraciones Agrarias. Además, con el Sistema de Información Geográfica (SIG) Cítrica, se dispone de información sobre las zonas cítricas en las que no hay variedades híbridas.*

*Los apicultores, que tradicionalmente basaban su actividad en la obtención de miel de cítricos, no han podido asentar sus colmenas en esta zona, renunciando a obtener y comercializar miel de este origen en el territorio de la Comunitat Valenciana. A la vista de los hechos descritos en el párrafo anterior, se entiende posible autorizar, progresivamente a lo largo de varios ejercicios, la actividad apícola en la superficie cítrica, de manera que se permita la obtención de un producto de calidad, apreciado por el consumidor, sin salir del territorio de la Comunitat Valenciana. No obstante, este retorno de las colmenas debe hacerse con las precauciones debidas para garantizar la calidad y la comercialización de los cítricos.”*



El Acuerdo de 24 de marzo de 2017, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos, impugnado por la reclamante, establece:

#### **“Primero**

*Queda prohibido el asentamiento de colmenas a menos de 4 kilómetros de las plantaciones de cítricos. Dicha prohibición se mantendrá durante la época de floración de los cítricos que dados los registros actuales de temperaturas y las condiciones previstas para la primavera del año 2017, y a estos efectos, se fija entre el 1 de abril al 31 de mayo de 2017.*

#### **Segundo**

*Se exceptuarán de lo establecido en el acuerdo primero aquellos asentamientos apícolas que cumplan las siguientes condiciones.*

- a) Albergar un número máximo de 650 colmenas.*
- b) Contar con el previo consentimiento, por escrito, de todos los propietarios de fincas de cítricos existentes en un radio de 1 kilómetro alrededor del lugar de ubicación de las colmenas.*

*El incumplimiento de alguna de las dos condiciones mencionadas se entenderá como asentamiento de colmenas en una ubicación prohibida a los efectos señalados en este acuerdo.*

#### **Tercero**

*También se exceptuará de lo establecido en el apartado primero de este acuerdo aquellos asentamientos de colmenas que se ubiquen en los términos municipales recogidos en el anexo I. No obstante, estos asentamientos deberán cumplir las siguientes condiciones:*

- a) Ubicarse a una distancia superior a 500 metros de los límites de las parcelas de cualquiera de las variedades de híbridos de mandarina susceptibles de provocar polinización cruzada.*
- b) Albergar un máximo de 150 colmenas por asentamiento.*
- c) Respetar una distancia de, al menos, 350 metros a otros asentamientos apícolas.*
- d) Contar con el permiso de asentamiento de las personas propietarias de los terrenos.*



*El incumplimiento de alguna de las cuatro condiciones mencionadas se entenderá como asentamiento de colmenas en una ubicación prohibida a los efectos señalados en este acuerdo.*

#### **Cuarto**

*Excepcionalmente, también quedarán exceptuados de lo establecido en dicho apartado primero de este acuerdo aquellos asentamientos de colmenas que se ubiquen en los términos municipales recogidos en el anexo II, dentro de los límites marcados por las coordenadas del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) recogidas en dicho anexo II que delimitan polígonos susceptibles de albergar colmenas. No obstante, estos asentamientos deberán cumplir las siguientes condiciones:*

- a) Ubicarse a una distancia superior a 500 metros de los límites de las parcelas de cualquiera de las variedades de híbridos de mandarino susceptibles de provocar polinización cruzada.*
- b) Albergar un máximo de 60 colmenas por asentamiento.*
- c) Respetar una distancia de, al menos, 350 metros a otros asentamientos apícolas.*
- d) Contar con el permiso de asentamiento del propietario de los terrenos.*

*El incumplimiento de alguna de las cuatro condiciones mencionadas se entenderá como asentamiento de colmenas en una ubicación prohibida a los efectos señalados en el presente acuerdo.*

#### **Quinto**

*La distancia de 4 kilómetros entre los asentamientos de colmenas y las plantaciones de cítricos se podrá reducir a 1 kilómetro en las áreas agrícolas en las que la implantación de cultivos que requieran la polinización entomófila para mejorar su productividad tenga una especial significación.*

*La apreciación de esta circunstancia corresponderá a las asociaciones de agricultores representativas y con intereses en cada municipio para los cuales se solicite la excepción.*

*La excepción prevista en el presente apartado no requiere autorización administrativa siendo suficiente la comunicación por escrito por parte de las asociaciones a la oficina comarcal de la conselleria competente en Agricultura y cuya ubicación le corresponda.*





*Dicha comunicación irá acompañada de la delimitación de aquellos polígonos en los que se propone la reducción de la distancia.”*

**“Octavo**

*La presencia de colmenas en los lugares prohibidos implicará el inicio del procedimiento establecido para ello en la legislación general de subvenciones para declarar la pérdida de la condición de beneficiario de las ayudas para apicultores convocadas con cargo a fondos propios exclusivos de la Generalitat.”*

**“Duodécimo**

*La conselleria competente en materia de agricultura desarrollará en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este acuerdo, los mecanismos necesarios para asentar las bases de una correcta ordenación de variedades susceptibles de provocar polinización cruzada que permita la compatibilización entre la actividad apícola y la citrícola, potenciando el máximo desarrollo de los dos sectores económicos.”*

**III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.**

**a) Inclusión de la actividad de apicultura en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de apicultura que realizan los integrantes de la organización profesional agraria que ha presentado la reclamación constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

**b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**



La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 28 de abril de 2017 (pero fue presentada en la Subdelegación del Gobierno en Alicante el 26 de abril de 2017). Se plantea frente a un acuerdo de 24 de marzo de 2017, publicado el 27 de marzo de 2017.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

### **c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

Tal y como se ha referido ya en el apartado II.c) “Marco normativo autonómico” de este informe, el reclamante ha explicado que a principios de los años 90 se introdujeron ciertas especies de mandarina híbrida en las plantaciones de cítricos valencianas, lo que ocasionó la aparición de semillas en las plantaciones de cítricos colindantes, debido a la polinización cruzada, llevada a cabo fundamentalmente, según investigaciones científicas, por las abejas.

Las medidas tomadas por la Generalitat valenciana han consistido en la prohibición de asentamiento de colmenas en las inmediaciones de las plantaciones de cítricos durante la época de floración de éstos, lo que ha supuesto, dice el reclamante, la caída de la producción de miel de azahar en esta comunidad autónoma, al quedar menos terrenos disponibles para la instalación de colmenas.

Se trataría, pues, de un problema detectado hace más de 25 años, sin que las medidas que hasta el momento han tomado las autoridades competentes hayan satisfecho a los apicultores.

Entre los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que regula la LGUM en su capítulo II figura el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, recogido en su artículo 5, que establece:

**Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*



*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

Por tanto, las autoridades competentes, cuando regulan una actividad económica, deben, en primer lugar, analizar la razón imperiosa de interés general que pretenden salvaguardar, que, en este caso estará vinculada con la externalidad derivada de la producción de mandarinas híbridas y, en segundo lugar, evaluar la proporcionalidad de la norma elegida en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, de modo que “no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”, en este caso para las actividades de producción de naranjas y de producción de miel.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Las autoridades competentes, cuando regulan una actividad económica, deben, en primer lugar, analizar la razón imperiosa de interés general que pretenden salvaguardar, que, en este caso estará vinculada con la externalidad derivada de la producción de mandarinas híbridas y, en segundo lugar, evaluar la proporcionalidad de la norma elegida en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para las actividades económicas de producción de naranjas y de producción de miel.

Madrid, 17 de mayo de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO