

PROBLEMÁTICA EN LAS ACTIVIDADES DE TRASHUMANCIA EN EL SECTOR APÍCOLA - APLICACIÓN EN SU CASO DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO.

1.- Antecedentes

Una de las características diferenciales de la apicultura profesional es su condición de trashumante. Los apicultores profesionales realizan trashumancia para aprovechar las diferentes floraciones y mejorar la productividad. Precisamente, una de las condiciones diferenciales de este sector en España es su alto grado de profesionalización, lo que hace que la trashumancia sea una actividad muy mayoritaria.

Es necesario destacar la diversidad existente en las distintas Comunidades Autónomas. Hay, de hecho, dos apiculturas diferentes: la de la zona norte y noroeste (caracterizada por el alto grado de "hobbistas" y de apicultores pequeños o no profesionales que, en su mayoría, no practican la trashumancia) y la apicultura del centro y sur/sureste (con un mayor grado de profesionalización y mayoritariamente trashumante).

2.- Problemática

Los representantes sectoriales han manifestado su preocupación por las dificultades que algunos apicultores encuentran al realizar la trashumancia. De acuerdo con la carta de fecha 5 de marzo, remitida al Secretario General de Agricultura y Alimentación, las organizaciones representativas señalan que estas dificultades se derivan de "la implementación de normativa a nivel regional, comarcal o local".

Más concretamente, la base del problema sería la regulación de distancias entre asentamientos apícolas, realizadas por parte de las autoridades locales, que dificultan el asentamiento de colmenares en las proximidades de algunos municipios. Las organizaciones contactadas señalan que la principal problemática se da en Castilla y León, aunque por su carácter local se trata más bien de un problema difuso.

Además, en algunos municipios es habitual que se cobre tributos o tasas por el asentamiento de colmenares.

3.- Análisis de la problemática:

La normativa nacional de ordenación apícola establece distancias de las explotaciones o asentamientos apícolas con centros urbanos, carreteras y caminos, pero no se regula en ningún caso la distancia entre asentamientos apícolas. La única precisión al respecto establece que, para el establecimiento de distancias mínimas entre asentamientos apícolas, no se considerarán los asentamientos de menos de 26 colmenas como referencia para determinar distancias mínimas entre asentamientos.

Existen dificultades prácticas para regular distancias a través de una norma nacional de ordenación, por los siguientes motivos:

- Tal y como se ha mencionado, existen en nuestro país diferentes modelos apícolas que podrían verse perjudicados por el establecimiento de una distancia mínima entre asentamientos. La actividad apícola es un sector en expansión, tanto en su vertiente profesional como en su actividad "hobbista", cuyo desarrollo podría verse afectado por el establecimiento de una medida horizontal de ámbito nacional.

- Dada su condición de normativa básica, las distancias que puedan regularse entre asentamientos tendrán la consideración de distancias mínimas, pudiendo las autoridades competentes autonómicas establecer otras distancias mayores en el ejercicio de sus competencias. No existe, desde este punto de vista, posibilidad de regular mediante normativa nacional el ejercicio de competencias de carácter local.

En definitiva, no parece posible abordar un problema de ámbito regional o local mediante una adecuación de la normativa nacional, por lo que será necesario estudiar alternativas de colaboración con las CCAA o la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para abordar soluciones mediante una aproximación "Caso por caso" a la problemática detectada.

En particular, **se considera que algunos de estos casos pueden vulnerar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**, lo que hace necesario que se establezca un procedimiento coordinado para el estudio y recurso de las actuaciones que no se ajusten a derecho.

4.- Aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

a) Fundamentos y encaje de la ley en la problemática derivada de la trashumancia apícola.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en adelante), se establece como iniciativa para garantizar el principio de la unidad de mercado en todo el territorio español. De acuerdo con el objeto de la ley, la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

En relación con estos fundamentos, puede concluirse que la problemática detectada por la desigualdad en las condiciones de establecimiento de apicultores trashumantes se enmarca de manera directa en el objeto de la ley.

La garantía que ofrece la LGUM se fundamenta en seis principios: principio de no discriminación, principio de cooperación y confianza mutua, principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, principio de simplificación de cargas y principio de transparencia. Por su aplicabilidad al caso planteado, se destacan los siguientes:

- **Principio de no discriminación:** Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento. Al respecto, ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.
- **Principio de cooperación y confianza mutua:** Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos

- implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.
- **Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes:** 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. De los supuestos contemplados en dicha ley¹, en el caso del establecimiento de asentamientos apícolas únicamente parecen aplicables la seguridad pública y la sanidad animal, aspectos en todo caso que deberán haberse justificado adecuadamente su oportunidad, proporcionalidad, y justificar además que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2 de la LGUM.
 - **Principio de simplificación de cargas:** La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

De acuerdo con estos principios, la ley establece, en garantía de las libertades de los operadores económicos, que **todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.**

Esta garantía se establece, específicamente y de manera particular, en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica, así como en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica. **Puede considerarse, por tanto, que la autorización al asentamiento de colmenares debe realizarse salvaguardando las garantías citadas, y establecidas por la LGUM.**

¹ El orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

b) Garantías al libre establecimiento y circulación, y aplicación del principio de eficacia en todo el territorio nacional.

El Capítulo IV de la LGUM, partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. **La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, por lo que en aquellos casos en los que las autoridades municipales la exijan para el asentamiento de colmenas, su aplicación debe ser vigilada en atención a los principios de esta Ley.**

Es importante subrayar que este principio debe entenderse sin perjuicio del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Así **una vez que los operadores han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad** o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, **ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización**, declaración responsable o comunicación excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional. Dado que la apicultura es una actividad que requiere autorización, en virtud de la Ley 8/2003 y el real Decreto 209/2002, debe garantizarse que no existe una superposición de obligaciones por el requerimiento de autorizaciones de índole municipal.

Además, este capítulo define las **actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación**, haciendo necesario que cada autoridad competente se asegure de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

En particular, serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que apliquen **requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. También aquellos requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.**

Así, será necesario determinar, en primer lugar, si los requisitos exigidos para el asentamiento de colmenares en un territorio son, en primer lugar, discriminatorios en función del origen. También debe considerarse que, existiendo para todos los apicultores trashumantes una autorización y una obligatoriedad de registro, establecida conforme al artículo 5 del real Decreto 209/2002, que es gestionada por la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma donde radica el domicilio fiscal del titular de la explotación, la exigencia de autorizaciones o registros adicionales a los mismos podrían considerarse **actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en virtud de la LGUM.**

En cualquier caso, debe atenderse también a lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley, en relación al principio eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas, sobre el que se fundamentarán muchas de estas actuaciones. **De acuerdo con este apartado, el principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física, casos aplicables en la problemática referenciada.**

Será necesario determinar, por parte del órgano competente señalado en el apartado siguiente, la aplicabilidad de este principio y su compatibilidad con el resto de aspectos de la ley.

c) Mecanismos de protección de operadores en el ámbito de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

En aquellos casos en los que, de acuerdo con el análisis de la LGUM, el operador operador económico entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta Ley, podrá dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en el plazo de un mes. Al respecto, el MINECO ha habilitado en su página web, un portal para dirigir la documentación de estas notificaciones, al que se puede acceder con certificado electrónico a través de este vínculo:

https://serviciosede.mineco.gob.es/FB/HomeFB.aspx?control=421_47600_LGUM

Además, la LGUM permite a las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales, acudir al procedimiento indicado en defensa de los intereses colectivos que representan. De esta manera, es relativamente sencillo centralizar todas las denuncias de apicultores profesionales en relación con este efecto a través de las organizaciones profesionales que les representan, simplificando el trámite y facilitando el acceso de los apicultores particulares a este mecanismo.

La Secretaría revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurren tales requisitos. Una vez admitida, la remitirá al punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada. El plazo de requerimiento a las autoridades competentes es breve (15 días), lo que permite una gestión eficaz de las reclamaciones y puede permitir desbloquear conflictos con autoridades municipales en un plazo breve, compatible con el ritmo de trashumancia de los apicultores profesionales.

5.- Conclusiones.

- La trashumancia es una actividad ligada a la apicultura profesional, necesaria para su desarrollo y beneficiosa para el entorno en el que se realiza, por los efectos medioambientales de la apicultura sobre el entorno en el que se desarrolla. Dificultar esta actividad mediante actuaciones desproporcionadas o injustificadas, suponen un freno al desempeño de la apicultura profesional.
- La normativa nacional de ordenación apícola no regula distancias entre asentamientos, dadas las dificultades prácticas de su implementación en un sector compuesto por diferentes modelos productivos, y su difícil encaje constitucional en su condición de normativa básica.

- Por estas mismas razones, no existe apenas margen para regular distancias entre asentamientos apícolas trashumantes de manera efectiva mediante normativa nacional, sin que ello pueda constituir una erosión de las competencias autonómicas o locales. Además, el establecimiento de distancias mínimas podría interferir con determinadas medidas medioambientales desarrolladas para el sector apícola.
- De acuerdo con la casuística denunciada por los responsables del sector productor, se considera que algunas de estas prácticas pueden vulnerar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en particular el principio de no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes y el Principio de simplificación de cargas.
- Dado que la LGUM establece un procedimiento de solución de diferencias en el caso en que el operador económico entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos de acuerdo con los fundamentos de la ley, es posible articular un procedimiento de reclamación utilizando la vía telemática que el Ministerio de Economía y Competitividad ha habilitado para este procedimiento. Además, la ley permite a las organizaciones representativas de los operadores económicos acudir al procedimiento indicado en defensa de los intereses colectivos que representan. De esta manera, es relativamente sencillo centralizar todas las denuncias de apicultores profesionales en relación con este efecto a través de las organizaciones profesionales que les representan, simplificando el trámite y facilitando el acceso de los apicultores particulares a este mecanismo.
- El plazo de requerimiento a las autoridades competentes es breve (15 días), lo que permite una gestión eficaz de las reclamaciones y puede permitir desbloquear conflictos con autoridades municipales en un plazo breve, compatible con el ritmo de trashumancia de los apicultores profesionales.
- Debe entenderse este documento como una nota informativa sobre los derechos de los operadores económicos en relación con la LGUM, y nunca una vía de litigio con autoridades locales y autonómicas. En consideración y conocimiento de estos derechos se recomienda a los apicultores y sus organizaciones profesionales evaluar la problemática con las autoridades autonómicas y locales por la vía del diálogo y los acuerdos amistosos, entendiendo que existe margen para ello, habida cuenta del beneficio mutuo que implica entre ambas partes el desarrollo de la apicultura profesional y trashumante.

Madrid, 28 de abril de 2015