



universidad
de león



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2018/2019


PROTECCIÓN JURÍDICO
ADMINISTRATIVA DE LAS ABEJAS.
ESPECIAL REFERENCIA A LA
NORMATIVA DE CASTILLA Y LEÓN.

LEGAL-ADMINISTRATIVE PROTECTION OF BEES. SPECIAL
REFERENCE TO THE REGULATIONS OF CASTILLA Y LEÓN.

GRADO EN DERECHO

AUTOR: D. CARLOS HEREDERO DEL CAMPO

TUTORA: DÑA. MERCEDES FUERTES LÓPEZ



*«En las quiebras de las peñas y en lo hueco de los árboles
formaban su república las solícitas y discretas abejas,
ofreciendo a cualquier mano, sin interés alguno,
la fértil cosecha de su dulcísimo trabajo»*

Miguel de Cervantes, en Don Quijote de la Mancha, 1605

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
RESUMEN.....	3
PALABRAS CLAVE.....	3
ABSTRACT	4
KEY WORDS	4
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	5
OBJETO	6
METODOLOGÍA.....	7
1. Cuestiones introductorias.	8
1.1. La abeja y el hombre en la historia.	8
1.2. La apicultura profesional como actividad ganadera.	9
1.3. El papel de las abejas en el medio ambiente. Función polinizadora.....	10
1.4. La abeja en el derecho actual.	12
2. Necesidad de intervención de la Administración.	13
2.1. Intervencionismo público.	13
2.2. El interés público.	15
2.3. Límites de la Administración.....	16
3. Protección a nivel internacional	17
3.1. Organizaciones Internacionales	17
3.2. Union Europea	18
3.2.1. Prohibición de pesticidas nocivos para las abejas.	18
3.2.2. Cuestiones de policía sanitaria.	20
3.2.3. Producción y comercialización de la miel.....	21
4. Regulación de la actividad apícola en el Derecho español	23
4.1. Normativa básica estatal	23

4.2.	La concurrencia normativa entre Estado y Comunidades Autónomas.	24
4.3.	Las entidades locales.	26
5.	Procedimiento para la legalización de la actividad.	27
5.1.	Requisitos previos.	27
5.2.	Condiciones mínimas de las explotaciones apícolas.	28
5.3.	Registro e identificación de explotaciones apícolas.	31
5.3.1.	Registro general de explotaciones ganaderas.	31
5.3.2.	Registros de explotaciones apícolas de Castilla y León.	33
5.4.	Resolución favorable previa al inicio de la actividad.	34
5.5.	Identificación de las colmenas.	35
5.6.	Libro de registro.	37
5.7.	Sanciones aplicables.	38
6.	Venta directa de la miel.	40
7.	Situación epizootiológica de las explotaciones apícolas.	43
7.1.	Problemática actual.	43
7.2.	Medidas adoptadas en materia de Sanidad Apícola.	44
7.3.	Varroosis.	45
8.	Medidas de actuación contra Especies Exóticas Invasoras.	46
9.	Especial mención a la regulación de la trashumancia.	49
10.	Fomento de la actividad apícola.	52
	CONCLUSIONES.	55
	BIBLIOGRAFÍA.	59
	RELACIÓN JURISPRUDENCIAL.	65

RESUMEN

La importancia de las abejas es crucial para conservar nuestro modo de vida tal como lo conocemos, pues de su función polinizadora depende en gran medida la producción de alimentos que consumimos y por ende la biodiversidad del planeta.

De las numerosas especies de abejas existentes, la *Apis mellífera* ha creado una dependencia simbiótica con el ser humano a través de la práctica de la apicultura, en la que ambos salen enormemente beneficiados y que actualmente constituye la base de un sector ganadero en expansión.

Por todo ello, y ante la grave situación que viven los polinizadores, es necesaria una intervención de los poderes públicos tanto para organizar y fomentar el desarrollo de la apicultura como para garantizar la protección de estos animales, cuya desaparición provocaría desastrosas consecuencias en términos biológicos y socioeconómicos.

PALABRAS CLAVE

Abejas, protección, Administración, apicultura, ganadería, miel.

ABSTRACT

The importance of bees is crucial to preserve our way of life as we know it, since the production of food we consume and therefore the biodiversity of the planet depends largely on their pollination services.

Among the numerous species of existing bees, the *Apis mellifera* (European honey bee) has created a symbiotic dependence with the human being through the practice of beekeeping, in which both are greatly benefited and it currently forms the basis of an expanding livestock sector.

For all these reasons, and given the serious situation which pollinators are experiencing, an intervention by public authorities is required both to organize and encourage the development of beekeeping and to guarantee the protection of these animals, whose disappearance would cause disastrous consequences in biological and socioeconomic terms.

KEY WORDS

Bees, protection, Administration, beekeeping, livestock, honey

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Art.	.....	Artículo
BOC	.....	Boletín Oficial Cantabria
BOCM	.....	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	.....	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	.....	Boletín Oficial del Estado
BOJA	.....	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOR	.....	Boletín Oficial de la Rioja
BORM	.....	Boletín Oficial Región de Murcia.
CL	.....	Castilla y León
DOGV	.....	Diario Oficial Generalitat Valenciana
DOUE L	.....	Diario Oficial Unión Europea serie Legislación
Ed.	.....	Editorial
EFSA	.....	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria
Et al.	.....	Y otros
FJ	.....	Fundamento Jurídico
Núm.	.....	Número
Op.cit	.....	Obra citada
pág.	.....	Página
Ss.	.....	Siguientes
STC	.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	.....	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	.....	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	.....	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
UE	.....	Unión Europea
Vid.	.....	Véase

OBJETO

El objeto del presente trabajo es realizar un análisis de la principal normativa existente en torno al mundo de las abejas, con especial mención a la apicultura no profesional por los beneficios que genera tanto medioambientales como económicos, haciendo especial hincapié en aquellos vacíos o problemas jurídicos que pudiesen plantearse.

En primer lugar, a modo de introducción busco resaltar la importancia de las abejas para el ser humano, no solo como actividad pecuaria, sino como uno de los principales polinizadores de nuestro entorno y los efectos que esta función genera en el medioambiente y la agricultura. Todo ello enfocado en justificar un interés público que legitima la intervención de la administración.

Posteriormente, como resultado de la cada vez mayor globalización de nuestra sociedad, se hace necesario empezar el análisis propiamente dicho por la normativa internacional, puesto que determinadas medidas deben ser adoptadas a escala transnacional para la consecución de sus fines de una manera eficaz.

En una tercera parte, teniendo en cuenta que la principal interacción de las abejas con del hombre se desarrolla a través de la apicultura, resulta necesario analizar las normas sobre su organización, protección, fomento y sanidad, así como las relativas a la ordenación del mercado generado con dicha actividad. Por ello analizo la norma básica estatal, el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, así como la diferente normativa que la completa y desarrolla, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, puesto que debido al carácter descentralizado de nuestro Estado, y a la distribución de competencias sobre la materia, sería imposible analizarlas todas en este espacio.

En definitiva, mi pretensión con el estudio es realizar una investigación sobre toda la normativa que afecta a los diferentes ámbitos relacionados con estos pequeños insectos, con el fin de sistematizar el régimen aplicable en torno a los mismos, que sin ser minuciosa o detallada, sirva para que quien esté interesado en la materia pueda consultarla y descubrir los problemas o dificultades existentes que se le pudieran presentar y como enfrentarse a ellos.

METODOLOGÍA

- **Elección del tutor y del tema.**

La elección del tutor fue una decisión rápida y relativamente sencilla, al resultarme atractiva la complejidad del Derecho Administrativo. De la misma manera que la elección del tema, sobre el que soy aficionado al menos en su lectura, y gracias al apoyo de mi tutora me decanté por elegirlo, puesto que considero que realizar un Trabajo Fin de Grado sobre una materia que no provoque cuanto menos interés e inquietud puede ser muy difícil de afrontar.

- **Recopilación de las fuentes.**

El primer paso fue reunir toda la normativa, jurisprudencia, manuales, monografías y otros artículos de revistas especializadas de Derecho Administrativo que pude obtener y que guardasen relación con el objeto del trabajo, para poder hacerme una idea de la magnitud del estudio. En este punto mi tutora me aconsejó diferentes fuentes que fueron de gran ayuda para hacer frente al trabajo.

- **Consultas a especialistas e interesados.**

Posteriormente consulté diferentes noticias de actualidad sobre la materia, y me puse en contacto con diferentes organismos especializados en estos pequeños animales, entre ellos, la fundación “Amigos de las abejas”, diferentes asociaciones, tanto a nivel nacional, “Asociación española de apicultores”, como provincial, asociaciones de apicultores de León y Zamora, así como con revistas del sector, “Vida Apícola” y “Apicultura Ibérica”, también tuve oportunidad de conversar con el portavoz de la plataforma “EtiquetadoClaroYa”, y con los responsables de los Servicios Veterinarios de la Sección Agraria Comarcal de Astorga. Todos ellos me expusieron los problemas y desafíos a los cuales, desde su punto de vista, se enfrentan las abejas y la apicultura.

- **Propuesta de índice y elaboración.**

Cuando tenía una idea global de la situación, del papel del Sector Público en torno a las abejas, y de los diferentes problemas que se pueden plantear desde el punto de vista jurídico, redacté un índice para enfocar el análisis. La sistemática del mismo responde a lo explicado en el objeto del trabajo.

Una vez aprobado el índice por mi tutora, afronte la parte más complicada del trabajo, la relectura de todo el material y la redacción del mismo.

1. Cuestiones introductorias.

1.1. La abeja y el hombre en la historia.

De todos los insectos que habitan el planeta, los que mayor fascinación han causado a lo largo de la historia han sido las abejas, estas minúsculas criaturas que viven en perfecta armonía, altamente sociables y de comportamiento y conducta laboriosa y organizada, son en definitiva uno de los seres vivos más valiosos y complejos de la naturaleza, que a lo largo de la historia ha despertado la curiosidad y admiración por parte del hombre, siendo sin duda alguna, uno de los animales sobre el que más se ha escrito, mencionadas y admiradas por poetas, literatos, naturalistas, filósofos y hombres de ciencias de todas las épocas¹.

Cuando hablamos de las abejas, las primeras que se nos vienen a la mente, que no las únicas que existen, son las abejas melíferas, cuyo valioso producto, la miel, ha propiciado una relación con el hombre tan antigua como la humanidad misma. En España tenemos la primera prueba de su recolección, recogida en las representaciones rupestres de la Cueva de la Araña de Bicorp (Valencia)², de más de 9.000 años de antigüedad.

Por ello, suponemos que la primera interacción que tuvieron nuestros antepasados con las abejas, era como la de otros muchos animales, acabar con la colonia para saquear los panales, actuando como un simple depredador. Y no fue hasta el florecimiento de las civilizaciones mediterráneas³, en concreto la egipcia, cuando tenemos constancia de la extracción de la miel y cera sin recurrir a la muerte de la colmena. El empleo de estas técnicas racionales fue conservado en el periodo romano, aunque con la decadencia del imperio y la llegada de los bárbaros la relación con estas

¹ Sirva como ejemplo las numerosas referencias que podemos encontrar a lo largo de la historia, desde 'Dones del cielo', como así califica el poeta Virgilio a la abeja y a la miel en su poema '*Geórgicas*', del 29 a.C., pasando por la novela más universal de nuestra literatura "*Don Quijote de la Mancha*", de Miguel de Cervantes, 1605, Antonio Machado en su Poema "*Anoche cuando dormía*", 1907, o Pablo Neruda en su "*Oda a la Abeja*", recogido en su tercer libro de las odas de 1957.

² Pintura mural en la que se puede distinguir a un hombre recolectando miel rodeado de un grupo de abejas, y que se ha convertido en símbolo mundial de la iconografía apícola. Para más información vid. GIL ZUBILLAGA, Luis y LUEZAS PASCUAL, Rosa Aurora. «De panales y de abejas: apicultura riojana ayer y hoy». *Belezos: Revista de cultura popular y tradiciones de La Rioja*, 2015, núm. 29, pág. 38.

³ Vid. FERNÁNDEZ URIEL, Pilar. *Dones del cielo. Abeja y miel en el mediterráneo antiguo*. Ed. Uned, Madrid, 2012.

fue desapareciendo, situación agravada con la expansión del azúcar de caña que sustituyó a la miel como edulcorante.

Con todo lo mencionado, recientemente la abeja ha vuelto a adquirir la importancia perdida, no solo como extraordinario animal, ni únicamente por el valor económico que representa su explotación a través de la apicultura, sino también por su importante función ecológica, ya que estamos ante uno de los mayores polinizadores del planeta, labor que es vital para nuestra alimentación y para la conservación de la biodiversidad.

1.2. La apicultura profesional como actividad ganadera.

Como he mencionado, la relación del hombre con la abeja fue en un inicio para recoger su valiosa miel, técnica que fue perfeccionada a lo largo del tiempo y que hoy conocemos como apicultura. Entendiendo como tal, la actividad dedicada a la cría de abejas con el fin de obtener los productos que son capaces de recolectar y elaborar.

Actualmente se ha convertido a todos los efectos en una actividad zootécnica en la cual los apicultores son auténticos ganaderos, que a través de una explotación especializada, gestionada de modo profesional e intensivo, obtienen altos niveles de producción⁴. Representando para muchos países, incluido el nuestro, una importante fuente de ingresos económicos a través de los productos apícolas como son la miel, la cera, el polen, la jalea real, el veneno y el propóleo, además de la cría de abejas reinas para su posterior comercialización.

El sector apícola español, como sector productivo ostenta el primer puesto en cuanto número de colmenas y productos obtenidos de las mismas en el marco de la Unión Europea⁵. Mientras que en nuestro mercado interior supone alrededor del 0,44% de la producción final ganadera y el 0,17% de la producción agraria, con un valor anual (miel, cera y polen) estimado en unos 62 millones de euros⁶, aunque en dicho cálculo solo se ha tenido en cuenta la producción final, y no el aporte en cantidad y calidad que

⁴ Vid. BENEDETTI, Lorenzo y PIERALLI, Lucilla. *Apicultura*. Ed. Omega, Barcelona, 2008, pág. 11.

⁵ De acuerdo al estudio realizado por la Comisión sobre la situación del mercado de la miel en la Unión Europea, «EU honey market situation in 2018» [en línea] [Fecha de consulta: 12 de junio de 2019]. Disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/honey_en.

⁶ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. Subdirección General de Productos Ganaderos. *El sector apícola en cifras: Principales Indicadores Económicos*. Ed. Centro de Publicaciones, Madrid, 2019, págs. 3-9.

produce sobre los cultivos, ni su contribución al mantenimiento de la biodiversidad y al equilibrio ecológico, que analizaremos en el siguiente punto.

Respecto a la Comunidad de Castilla y León, esta posee el mayor número de explotaciones apícolas, representando un 16% del total nacional, y situándose entre las tres primeras por el número de colmenas⁷, cuya importancia se extiende también al ámbito social, donde más de 5.000 personas se dedican a esta actividad, y la mayoría de ellos se ubican principalmente en el ámbito rural⁸.

1.3. El papel de las abejas en el medio ambiente. Función polinizadora.

Un beneficio indirecto producto de la actividad de pecoreo que realizan las abejas melíferas corresponde a la polinización que efectúan estos insectos, como hemos mencionado la importancia es mucho mayor de lo que se podría pensar a la vista de su contribución a la producción bruta de la economía como actividad pecuaria.

La importancia de las abejas y por extensión de la actividad de la apicultura para la conservación del equilibrio ecológico y de la diversidad biológica⁹ también es evidente, puesto que favorece la existencia de plantas que son esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas al proporcionar alimentos, hábitats y otros recursos a gran variedad de especies¹⁰.

En términos monetarios, podemos decir que la polinización afecta también a la producción y la calidad de los cultivos, donde el 84 % de las especies vegetales y el 76 % de la producción de alimentos dependen de la ella¹¹. A lo que hay que añadir que se estima que la polinización por insectos incrementa en un 75% los rendimientos en

⁷ *Ibíd*em, págs. 11-47.

⁸ Datos obtenidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Castilla y León. «Apicultura» [en línea] [Fecha de consulta: 16 de junio de 2019]. Disponible en: https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia/es/Plantilla100/1284534638214/_/_/_

⁹ Entendida como un bien público gracias a su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la no exclusión, puesto que a nadie se le puede privar de ello; y la no rivalidad, dado que no hace falta entrar en competencia con otros para disfrutarlo, en este sentido ORTIZ GARCÍA, Mercedes. «La primavera gris; sobre el declive de las abejas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, nº 99-100, pág. 2278.

¹⁰ Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, relativa a la Conservación y la utilización sostenible de los polinizadores. Egipto, 30 de noviembre de 2018.

¹¹ Informe sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión, de 8 de febrero de 2018, realizado por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro del procedimiento 2017/2115(INI).

frutas y verduras a nivel mundial, por lo que está relacionada de manera directamente proporcional al valor total obtenido¹².

En el caso concreto de Castilla y León predomina la siembra de cereales, que no dependen de la polinización, aun así, hay que tener en cuenta que es la principal Comunidad productora de colza y la segunda de girasol y castañas, pudiendo estos cultivos sufrir una pérdida de producción de hasta el 40% sin estos insectos¹³.

Por todo lo mencionado, podemos observar que el valor de las abejas trasciende del ámbito económico, y que es necesaria su conservación y protección al convertirse en parte indispensable para el mantenimiento de la sociedad tal como la conocemos¹⁴. En este sentido numerosas investigaciones están dirigidas a buscar soluciones en el caso de que desaparezcan estos polinizadores¹⁵.

En lo que respecta a la relación entre la agricultura y la apicultura, esta tradicionalmente se ha llevado a cabo a través de pactos privados entre las partes¹⁶, sin prácticamente necesidad de la intervención pública. Actualmente esta convivencia con efectos mutuamente beneficiosos, solo se ha visto alterada en la Comunidad Valenciana al detectarse “efectos negativos” de la polinización cruzada sobre frutales, lo que ha obligado al legislador a intervenir restringiendo la actividad de los apicultores en

¹² Vid. GREENPEACE, «Alimentos bajo amenaza. Valor económico de la polinización y vulnerabilidad de la agricultura española ante el declive de las abejas y otros polinizadores». *Informes Greenpeace*, 2014, mayo, pág. 18.

¹³ *Ibidem*, pág. 37.

¹⁴ La destrucción de su hábitat natural en China, ha llevado a los agricultores a polinizar los árboles frutales a mano, situación insostenible si se produjese a nivel mundial. DEY, Sumon. «Polinizadores bajo la lupa para mejorar los cultivos» [en línea] [Fecha de consulta: 17 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2016/03/polinizadores-bajo-la-lupa-para-mejorar-los-cultivos/>

¹⁵ Como ejemplo vid. WOOD, Robert, NAGPAL, Radhika y WEI, Gu-Yeon. «Abejas roboticas». *Investigación y ciencia*, nº 440, 2013, págs. 38-43; o también vid. JAIMOVICH, Desirée. «Creación de un “drone abeja” para polinizar flores». [en línea] [Fecha de consulta: 17 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/tecno/2017/02/13/crearon-un-drone-abeja-para-polinizar-flores/>

¹⁶ En España no son habituales los contratos de polinización entre agricultor y apicultor, a diferencia de lo que ocurre en otros países como en EE.UU, Canadá o Japón, donde son utilizados con frecuencia y que dependen del tipo de cultivos a polinizar, debido a que los beneficios mutuos varían. Existen cultivos en los que el servicio polinizador no produce excedentes de miel para el apicultor y, por tanto, se pactan remuneraciones. Vid. DALMAU LLISO, Juan Carlos y DESCALÇ TORMO, Asensi. Interiorización de efectos externos recíprocos entre actividades productivas: el caso de la polinización cruzada, en: IX Encuentro de economía pública, hacienda y medio ambiente. Ed. Universidad de Vigo, Vigo, 2002, págs. 9-11.

determinadas áreas, prohibiendo así el emplazamiento de colmenas en una distancia mínima a las explotaciones de cítricos¹⁷.

1.4. La abeja en el derecho actual.

En primer lugar deberíamos distinguir las abejas domésticas, aquellas utilizadas para su explotación y comercialización de sus productos a las que hemos hecho mención, de las abejas silvestres, donde englobaremos todas las demás, igual de esenciales para los ecosistemas, pero que reciben una protección diferente por parte de nuestro ordenamiento.

Empezaremos por estas últimas, las abejas silvestres, que representan aproximadamente un 90% del total de las abejas en el mundo, aunque, cuya biología es poco conocida y sus relaciones con el ser humano mucho menos¹⁸, pero que son igualmente importantes para nosotros por todo lo anteriormente mencionados, aunque no obtengamos de ellas un rendimiento económico directo.

Como animal silvestre está amparado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁹, que le otorga un régimen de protección general, estando prohibido darles muerte, capturarlas, perseguirlas o molestarlas (art. 54.5). Siendo responsable la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad silvestre²⁰.

¹⁷ «En los años 80 y 90 se plantaron a lo largo del territorio de la Comunitat Valenciana variedades híbridas de mandarina que provocaron la presencia de semillas en los frutos de otras variedades del grupo mandarinas que, hasta el momento, no las producían. La consecuencia fue un menoscabo de la calidad final de algunas variedades de cítricos con grave repercusión comercial negativa. Por ello, y con objeto de evitar la presencia de semillas en frutos cítricos, se estableció la obligación de sacar las colmenas de las zonas cítricas». Según recoge el Acuerdo de 22 de marzo de 2019, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos. DOGV núm. 8512 de 23 de marzo de 2019, pág. 14290.

¹⁸ Vid. GUIOMAR NATES-PARRA, María. «Abejas silvestres y polinización». *Revista Manejo integrado de plagas y agroecología*, 2005, núm. 75, págs. 7-20.

¹⁹ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

²⁰ Esta misma Ley establece las condiciones en virtud de las cuales puede exceptuarse el régimen de protección en su artículo 61. «Las prohibiciones establecidas en este capítulo podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa [...]» y establece una serie de requisitos y circunstancias donde se pueden aplicar dichas excepciones, como sería el peligro para la salud y seguridad de las personas.

En cuanto a la *Apis Mellifera*²¹, que resulta fundamental tanto para el mantenimiento del medio natural, como para numerosos tipos de cultivos, y sin olvidar que constituye la base de la apicultura de la que viven un gran número de personas, ha sido la que mayor normativa ha producido, y sobre la que trataremos en este trabajo.

Por último hemos de centrarnos en una característica particular de las abejas, y estrechamente relacionada con la apicultura, que ha dado lugar a nuestro Código Civil a legislar sobre ella, es el fenómeno conocido como enjambrazón. Nos referimos al método de multiplicación de la colmena por escisión, y mecanismo de propagación de la “especie”²², que tiene lugar durante la primavera en época de floración.

De este supuesto, y sobre la problemática de adquisición por ocupación de los mismos, se ocupa el artículo 612²³ del citado Código, el cual nos indica que «*El propietario de un enjambre de abejas tendrá derecho a perseguirlo sobre el fundo ajeno, indemnizando al poseedor de éste el daño causado [...]. Cuando el propietario no haya perseguido, o cese de perseguir el enjambre dos días consecutivos, podrá el poseedor de la finca ocuparlo o retenerlo*». De manera que la propiedad la mantiene el apicultor dueño del colmenar inicial o el dueño de la finca en la que se asiente, y en caso de que no suceda ninguna de las dos opciones, esto convertiría a las abejas en *nullius*²⁴, susceptible de ser ocupado el enjambre por cualquiera.

2. Necesidad de intervención de la Administración.

2.1. Intervencionismo público.

La actuación de la Administración en la sociedad ha estado siempre presente a lo largo de la historia, aunque con diferentes grados de intensidad. Desde las Monarquías absolutas, donde se limitaba prácticamente en su totalidad la libertad de los individuos

²¹ Excluida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007, a través de su Disposición adicional tercera en los siguientes términos «Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley [...] Los recursos zoogenéticos para la agricultura y la alimentación, que se regirán por su normativa específica».

²² Vid. BENEDETTI, Lorenzo y PIERALLI, Lucilla. *Apicul...* op. cit., pág. 285.

²³ Para un análisis más metódico de la regulación en el Código Civil vid. FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas y el Derecho*. Ed. Reus, Madrid, 2018, págs. 135 y ss.

²⁴ De acuerdo a la posición tradicional adoptada, que proviene de la época clásica, en donde las abejas eran consideradas animales salvajes y, por consiguiente, era susceptibles de ocupación. Sobre esta cuestión vid. POLO TORIBIO, Gema. *Abejas, enjambre, colmena: evolución histórico-jurídica a la luz del Fuero de Cuenca*. En: *Actas del II Congreso Internacional y V Iberoamericano de Derecho Romano: (los derechos reales)*. Ed. Edisofer, Madrid, 2001, pág. 221; y en este sentido también vid. FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas...* op. cit., pág. 147.

en favor de la colectividad, hasta los Estados liberales, que parten del principio de la libertad de actuación privada, donde la única injerencia se canalizaba en mantener el orden público²⁵. Por último en una posición intermedia, y desde la creación de los Estados modernos, aparece el denominado intervencionismo público, que se fundamenta en dos caracteres, la habilitación de la Administración para intervenir, recogida en nuestra Constitución, y la extensión de la misma²⁶.

Esta habilitación esta recogida a lo largo de nuestro texto constitucional de diferentes maneras, pero es en su art. 9.2 donde de un modo genérico y expícito se permite la intervención administrativa en cualquier actividad, al recoger que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*²⁷.

En este trabajo centraremos nuestra atención en aquellos principios constitucionales que habilitan la intervención administrativa en el sector ganadero y sobre el medioambiente, donde como hemos visto, las abejas desarrollan una importantísima labor.

En primer lugar nos encontramos el artículo 45, que ha recogido la preocupación social por la conservación del medio natural como un principio rector de nuestro ordenamiento, que tiene por finalidad la preservación del medioambiente, así como la protección de los derechos e intereses privados afectados por los daños ambientales.

Este mandato constitucional habilita, o más bien obliga a los poderes públicos, a intervenir en la protección ambiental, lo cual realizan fundamentalmente mediante normas de derecho público y la actuación de las distintas Administraciones²⁸, limitando o fomentando tanto la actividad privada como la pública.

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte general*. Ed. Tecnos, Madrid, 2016, págs. 47-48.

²⁶ LINDE PANIAGUA, Enrique. *Presupuestos constitucionales de la intervención de la Administración en la sociedad*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique, *Parte especial del Derecho Administrativo. La intervención de la administración en la sociedad*. Ed. Colex, Madrid, 2008, págs. 44-45.

²⁷ *Ibíd*em, págs. 59-65, la denomina «cláusula de transformación», puesto que habilita a los poderes públicos a transformar política, social y económicamente la sociedad española.

²⁸ En este sentido LOZANO CUTANDA, Blanca. *Introducción al Derecho Ambiental y a la intervención administrativa para la protección del medio ambiente*, en: LOZANO CUTANDA, Blanca y

En nuestra Constitución se recoge un reparto competencial entre las diferentes autonomías y el Estado en los artículos 148 y 149 respectivamente. Este reparto de poder supone implícitamente el reconocimiento de que la materia en cuestión es objeto de intervención²⁹, y sobre el que la Administración tiene el deber de implicación en las mismas.

Concretamente el artículo 148.1.7ª nos indica que podrán asumir la competencia en “*agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*”³⁰, y el 148.1.9ª “*gestión en materia de protección del medio ambiente*”.

Por otro lado, las principales atribuciones del Estado en estos sectores mencionados se reducen a las establecidas en el artículo 149.1.13ª, que le atribuye competencia exclusiva sobre “*las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*” y las recogidas en el 149.1.23ª “*legislación básica sobre protección del medio ambiente*”.

De lo anteriormente mencionado existe actualmente en nuestra sociedad una tendencia generalizada de imputar como responsable a la Administración por todos los problemas derivados de las actividades privadas, al considerar que cualquiera de ellas puede ser susceptible de intervención pública y que los poderes públicos deben actuar como garantes de las mismas, es el denominado “*Estado como responsable universal*”³¹. Esto no es correcto, puesto que para que exista dicha intervención debe existir un interés general que analizaremos a continuación.

2.2. El interés público.

Establecida la posibilidad de intervención pública en diferentes actividades privadas, se hace necesario justificar el interés social que existe para poder llevarlo a cabo. Para ello hemos de tener en cuenta que nuestra Constitución (arts. 97.1 y 103.1) establece que la Administración es una organización pública, dirigida por el Gobierno y que su labor institucional es servir con objetividad los intereses generales o públicos.

ALLI TURILLAS, Juan-Cruz. *Administración y legislación ambiental*. Ed. Dykinson, Madrid, 2016, págs. 145 y ss, considera que el mandato constitucional reconoce implícitamente un título de intervención de la Administración en las actividades privadas.

²⁹ En este sentido LINDE PANIAGUA, Enrique. *Presupuestos...* op. cit., pág. 52.

³⁰ Materia que recogen todos los Estatutos de Autonomía, sin excepción. Concretamente el Estatuto de Castilla y León, en su artículo 70.1.14ª, sobre el que trataremos más adelante.

³¹ *Ibíd.*, pág. 58.

De modo que la misión de la Administración es atender ese fin institucional a través de todo el entramado organizacional del que dispone, y mediante la utilización de diferentes técnicas, como pueden ser la supervisión, el control, la autorización u ordenación de actividades privadas, prestando servicios a los ciudadanos o gestionando infraestructuras públicas entre otras actividades³².

En lo relativo al interés general, nos encontramos ante un concepto definido por los órganos que ejercen el poder político a través de las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, y que son ejecutadas y desarrolladas por los Gobiernos en los términos que se establezcan³³. Hemos de tener en cuenta el carácter descentralizado de nuestro Estado, donde existen diferentes Gobiernos, tanto el central como los autonómicos y locales, que darán lugar, según el ámbito territorial, a diferentes puntos de vista sobre lo que se considera “*general*” en una misma materia. De manera que podemos entender que existe un interés público, cuando no tiene un titular determinado, sino que afecta a la sociedad en su conjunto o a una fracción importante de sus miembros y es acorde a nuestro modelo de convivencia³⁴.

Con todo ello, en el caso que nos ocupa, tanto el valor económico de la apicultura como actividad ganadera, como la labor medioambiental de las abejas como polinizadores, o la repercusión que la comercialización de determinados productos pueden tener en la salud pública, justifican el interés social en la protección de estos insectos y de las actividades que les rodean³⁵.

2.3. Límites de la Administración.

Para garantizar la objetividad de las decisiones adoptadas por la actuación de la Administración, y la inexistencia de arbitrariedad en sus decisiones, esta debe estar sometida a unos límites, puesto que el poder que se le confiere no es ilimitado.

³² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., págs. 40-44.

³³ Como indica el art. 3.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02 de octubre 10 de 2015.

³⁴ En este sentido vid. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 665.

³⁵ Como bien recoge el artículo tercero de la Ley de Fomento apícola y protección de agentes polinizadores de Jalisco, aprobada el 24 de septiembre de 2015, y comúnmente conocida como “*Ley Abeja*”, que dice así: «Se declara de interés público y actividad prioritaria a la apicultura por los beneficios que otorga a la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales a través de la polinización tanto de plantas de la vegetación natural como la cultivada, así como la sustentabilidad de la actividad».

Es la propia Constitución, la que de una manera genérica establece estos límites, en primer lugar el artículo 9, determina el sometimiento de los poderes públicos a ella y al resto del ordenamiento jurídico, y el artículo 103 se refiere más concretamente a la actuación de la Administración pública, la cual deberá actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Existen por lo tanto límites específicos a la actuación administrativa, pero que estos deben abordarse al estudiar los respectivos ámbitos donde se producen, dado que es en cada caso particular donde se fundamenta la función institucional en que estas intervenciones están configuradas y con ello sus límites.

3. Protección a nivel internacional

3.1. Organizaciones Internacionales

La importante labor que desarrollan las abejas en el equilibrio de los ecosistemas, no puede limitarse a un único ámbito geográfico debido principalmente a que los beneficios que aporta afectan a la sociedad en su conjunto, y es por ello que las medidas que se adopten en este sentido, solo lograrán su plena eficacia a escala internacional, a través de un marco jurídico común y coordinado.

Desde Naciones Unidas, ante la urgente necesidad de sensibilizar a todos los niveles de la comunidad internacional de la imparable pérdida de los polinizadores, se ha llevado a cabo una iniciativa enfocada en la conservación y utilización sostenible de los mismos³⁶, que alienta tanto a gobiernos como a Organizaciones internacionales a implementar a nivel mundial un “*Plan de Acción*”, cuya finalidad es promover y favorecer acciones encaminadas a proteger no solo a las abejas, sino a los polinizadores en general. También en este mismo sentido se ha declarado el 20 de mayo como día mundial de las abejas³⁷, buscando incentivar la creación de acciones colectivas para su protección.

³⁶ Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, relativa a la Conservación y la utilización sostenible de los polinizadores. Egipto, 30 de noviembre de 2018.

³⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2017.

Otra organización supranacional es la FAO³⁸, que desarrolla sus funciones bajo el amparo de Naciones Unidas, y cuya principal misión es la erradicación del hambre a nivel mundial. Aspecto donde fomenta la labor de las abejas, que como hemos mencionado supone un aumento de la calidad y cantidad de los cultivos, lo que conlleva un aumento de los recursos para las zonas más necesitadas.

Por último señalar la Organización Mundial de Sanidad Animal³⁹, que busca preservar la salud y bienestar de los animales, entre los que están incluidas las abejas, tanto domésticas como silvestres, y que realiza a través de la armonización de la gestión sanitaria a nivel mundial, actualmente mediante el “*Sexto Plan Estratégico de la OIE para el periodo 2016 – 2020*”.

3.2. Union Europea

Europa está apostando decididamente por el medio ambiente y por la apicultura, considerando a esta “*como una actividad económica y social, que desempeña un papel fundamental en el desarrollo sostenible de las zonas rurales, crea puestos de trabajo y presta un importante servicio al ecosistema a través de la polinización, que contribuye a la mejora de la biodiversidad al mantener la diversidad genética de la flora*”⁴⁰.

Prueba de ello es la numerosa normativa encaminada tanto a su protección, prohibiendo pesticidas perjudiciales o controlando las posibles enfermedades, como en términos más económicos, fiscalizando la producción de miel y otorgando ayudas al sector apícola.

3.2.1. Prohibición de pesticidas nocivos para las abejas.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan las abejas, es producto de la actuación del ser humano. La expansión de la agricultura industrial, basada en el monocultivo extensivo, necesita de una alta inversión de capital, lo que conlleva el empleo masivo de fertilizantes y plaguicidas para obtener el máximo rendimiento.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida por sus siglas en inglés; Food and Agriculture Organization.

³⁹ En 1924 se crea la Oficina Internacional de Epizootias, para combatir las enfermedades de los animales a nivel mundial. Posteriormente, en el año 2003 se convierte en la Organización Mundial de Sanidad Animal, pero conserva su acrónimo histórico OIE, mediante el cual es conocida internacionalmente. Más información en: <https://www.oie.int/es/>

⁴⁰ Según recoge la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la salud de las abejas melíferas y los retos del sector apícola, procedimiento 2011/2108(INI).

Es el uso de plaguicidas, entre los cuales destacan como especialmente nocivos los insecticidas neonicotinoides, los que producen graves daños en la salud y la estabilidad de las poblaciones de abejas melíferas⁴¹. Esto es debido a que están diseñados específicamente para matar a las plagas de insectos en cultivos y ganado, siendo absorbidos por las plantas y transportados por su sistema vascular, contaminando de este modo tanto su polen como su néctar, afectando así a los abejas que se van a alimentar de ellas⁴².

La preocupación por sus efectos en los polinizadores, tanto los letales como los que causan efectos fisiológicos o de comportamiento a largo plazo, ha ido incrementándose en los últimos años, debido a la aparición de diversos informes de investigación que vinculan estos pesticidas con un declive de las poblaciones de abejas⁴³.

No fue hasta el año 2013 cuando la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria confirmó que el uso de determinados plaguicidas (clotianidina, imidacloprid y tiametoxam) representan un riesgo para los polinizadores silvestres y las abejas melíferas⁴⁴. Lo cual propició que la Unión Europea adoptase medidas, prohibiendo el uso de estas tres sustancias de manera inmediata, aunque provisional⁴⁵.

Recientemente en el año 2018, la Comisión Europea reafirmando en su decisión, adoptó una regulación que prohíbe de forma permanente la utilización de los tres insecticidas neonicotinoides⁴⁶ al aire libre, si bien se permite utilizarlos en

⁴¹ Vid. GREENPEACE, «El declive de las abejas: peligros para los polinizadores y la agricultura de Europa». *Informes Greenpeace*, 2013, abril, pág. 26.

⁴² GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La protección jurídica y administrativa de las abejas», *revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental*, 2018, núm.. 80, págs. 53-54.

⁴³ Vid. GREENPEACE, «Gotas de veneno para las abejas: análisis de los insecticidas neonicotinoides presentes en el agua de gutación de las plantas de maíz». *Informes Greenpeace*, 2013, diciembre, pág. 3.

⁴⁴ El 28 de febrero de 2018, la EFSA publicó nuevas conclusiones sobre el estudio, actualizando las del año 2013, después de que la Comisión Europea impusiera el control sobre el uso de estas sustancias. Vid. EFSA. *Evaluation of the data on clothianidin, imidacloprid and thiamethoxam for the updated risk assessment to bees for seed treatments and granules in the EU*. Ed. EFSA supporting publications, 2018.

⁴⁵ Reglamento de Ejecución (UE) núm. 485/2013 de la Comisión de 24 de mayo de 2013 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de las sustancias activas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid, y se prohíben el uso y la venta de semillas tratadas con productos fitosanitarios que las contengan. DOUE L núm. 139 de 25de mayo de 2013.

⁴⁶ Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 540/2011 de la Comisión de 25 de mayo de 2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de las sustancias activas imidacloprid,

invernaderos al considerar que en esos casos no existe un riesgo de contacto con las abejas.

3.2.2. Cuestiones de policía sanitaria.

La existencia de un mercado en torno a los productos obtenidos de las abejas melíferas es por todos conocido, no obstante, existe además un comercio del denominado “*material vivo*”⁴⁷, consistente en la venta directa de abejas reina, celdas reales y paquetes o núcleos de abejas que forman pequeñas colonias autosuficientes. Este negocio ampliamente extendido por todo el mundo, es utilizado por los apicultores para iniciar sus colmenas, puesto que de este modo pueden obtener enjambres fuertes y resistentes para aprovechar las primeras floraciones sin esperar al proceso natural de multiplicación, el denominado enjambrazón al que ya hemos hecho referencia.

La globalización de nuestra sociedad que ofrece la posibilidad de establecer relaciones comerciales con cualquier parte del mundo, ha hecho necesario un control de las posibles enfermedades y parásitos que pudieran tener los animales para evitar su propagación. En este sentido la Unión Europea ha regulado el comercio intracomunitario y la importación de ciertas especies de abejas mediante el Reglamento (UE) 206/2010, de 12 de marzo⁴⁸, que recoge las condiciones generales y específicas que deben cumplirse.

La primera medida que se adopta en este sentido es limitar la procedencia de las abejas, estableciendo una lista de países o territorios desde los que pueden introducirse (art. 8). Además deben acompañarse de una certificación veterinaria, de acuerdo al modelo establecido en el propio Reglamento, firmado y cumplimentado por un inspector oficial del país exportador.

Además de todo ello se realizará un examen en un laboratorio designado por la autoridad competente del Estado miembro (art.13), para descartar la presencia de enfermedades, como garantía adicional de la salud zoonosológica en la Unión.

clotianidina y tiametoxam mediante los Reglamentos de Ejecución (UE) 2018/783, 2018/784 y 2018/785 de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, respectivamente. DOUE L núm. 132, de 30 de mayo de 2018.

⁴⁷ Así lo denominado por VALDÉS, Paula. «Situación mundial de la producción y exportación de material vivo apícola». Chile, noviembre 2013 [Fecha de consulta: 04 de julio de 2019]. Disponible en: www.agrimundo.gob.cl.

⁴⁸ DOUE L núm. 73, de 20 de marzo de 2010.

3.2.3. Producción y comercialización de la miel.

La Unión Europea es el segundo productor de este edulcorante natural a nivel internacional, pero esta producción no cubre la demanda y es asimismo el mayor importador⁴⁹, si a esto le añadimos que además la miel tiene el dudoso honor de ser tercer producto más falsificado del mundo, podemos entender la necesidad de luchar contra este problema desde el ámbito comunitario. Por ello es necesario establecer una regulación en defensa de apicultores y consumidores, para proteger tanto la salud de los mismos como el mercado generado en torno a la miel de las importaciones de sucedáneos, provenientes de productores de terceros países sin escrúpulos o de envasadores y comerciantes de Estados miembros que adulteran su producto⁵⁰.

La ordenación comunitaria de este sector se encuentra en la Directiva 2001/110/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, relativa a la miel⁵¹, que busca limitar aquella intervención humana que pudiese modificar su composición, mediante el estableciendo de normas comunes que deben respetar los Estados Miembros.

En primer lugar describe a la miel como *“La sustancia natural dulce producida por la abeja Apis mellifera a partir del néctar de plantas [...], que las abejas recolectan, transforman combinándolas con sustancias específicas propias, depositan, deshidratan, almacenan y dejan en colmenas para que madure”*. Se establece esta definición para poder limitar el uso del término y así poder diferenciar la miel floral o vegetal de aquellas mieles industriales, con la finalidad de que no lleven a error a los consumidores.

Entre las medidas adoptadas respecto a la calidad del producto, se busca conservar el carácter natural del mismo, evitando la adición de otras sustancias o la retirada de componentes esenciales⁵². Como mecanismo de control de este último punto,

⁴⁹ De acuerdo al estudio realizado por la Comisión sobre la situación del mercado de la miel en la Unión Europea, «EU honey market situation in 2018» [en línea] [Fecha de consulta: 06 de julio de 2019]. Disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/honey_en.

⁵⁰ Según se recoge en la exposición de motivos del Informe sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión, de 8 de febrero de 2018, realizado por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro del procedimiento 2017/2115(INI).

⁵¹DOUE L núm. 10, de 12 de enero de 2002. Ha sido incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante el Real Decreto 1049/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba la norma de calidad relativa a la miel, recogiendo en lo que respecta a la indicación del origen, lo dispuesto en la Directiva. BOE núm. 186, de 5 de agosto de 2003.

⁵² Mediante la modificación por la Directiva 2014/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, DOUE L núm. 164, de 3 de junio de 2014, se incorporó la consideración del polen como componente de la miel y no como ingrediente.

la Directiva otorga a la Comisión la facultad de establecer métodos de análisis, y subsidiariamente a los Estados miembros, que podrán utilizar aquellos que consideren convenientes siempre que estén validados e internacionalmente reconocidos, como por ejemplo los aprobados por el Codex Alimentarius⁵³.

El resultado de esta regulación y vigilancia busca ser un etiquetado claro para el consumidor, al que se le reconoce el derecho básico de recibir la información esencial sobre la composición del producto, y que además, debido a la idiosincrasia de los diferentes países que forman la Unión, demanda alimentos de calidad acordes a las diferentes culturas y gastronomías dentro de las fronteras⁵⁴. Por ello la propia norma a la que hemos hecho mención reconoce el estrecho vínculo existente entre la calidad de la miel y su origen, siendo indispensable para no inducir al error, el garantizar una información completa y total transparencia sobre estos aspectos, incluyendo en el etiquetado el país en el que esta ha sido recolectada⁵⁵.

Hay que tener en cuenta que en la actualidad los consumidores también demandan información relativa a la presencia en la miel de organismos genéticamente modificados, motivado por el rechazo que parte de la sociedad muestra hacia ellos, y debido a que cada vez es más extendido el uso de este tipo de cultivos de los que inevitablemente se alimentan nuestras abejas. Sobre este aspecto se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵⁶, que ha establecido la obligación de que los productores deban someterse a un permiso para poder comercializar la miel que contenga trazas de estos organismos. Y únicamente mencionarse en el etiquetado si

⁵³ También llamado “*Código Alimentario*”, es un conjunto de normas que garantizan que los alimentos sean saludables y puedan comercializarse, establecidas por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con la finalidad de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario. Más información en <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/es/>

⁵⁴ CELMA ALONSO, Pilar. *La intervención de la Administración en la agricultura y en la pesca (I). La agricultura comunitaria y la intervención de la Administración*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique, *Parte especial...* op.cit., págs. 967-968.

⁵⁵ No obstante se añade que si la procedencia de la miel es de más de un Estado miembro o de un tercer país, la mención de los países de origen podrá sustituirse, según proceda por: “*mezcla de mieles de la UE*”, “*mezcla de mieles no procedentes de la UE*”, “*mezcla de mieles procedentes de la UE y no procedentes de la UE*”, siendo un retroceso este apartado, puesto que no facilita ninguna información para el consumidor.

⁵⁶ Como consecuencia de la presencia de estos organismos en la miel y el polen. STJUE de 6 de septiembre de 2011, asunto C-442/09, Bablok (ECLI:EU:C:2011:541).

presenta polen modificado genéticamente que exceda el 0,9 %⁵⁷ del total la miel, siempre que su presencia no sea accidental o técnicamente inevitable.

4. Regulación de la actividad apícola en el Derecho español

4.1. Normativa básica estatal

La norma fundamental que regula las explotaciones apícolas en España es el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero⁵⁸, con la finalidad de optimizar, fomentar y desarrollar las actividades apícolas con plenas garantías sanitarias y de manera homogénea en todo el territorio nacional⁵⁹. Todo ello de acuerdo al mandato constitucional de los artículos 149.1.13ª y 16ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases y coordinación general de la sanidad.

Con estas “bases”⁶⁰ el objetivo perseguido por la Constitución es que los órganos centrales del Estado sean los que establezcan una regulación normativa uniforme, y que cada Comunidad Autónoma en defensa de los intereses que representan, sea la que establezca las peculiaridades que la Constitución y su Estatuto de Autonomía le permitan sobre la materia⁶¹.

⁵⁷ De acuerdo con las disposiciones en materia de etiquetado del Reglamento (UE) núm. 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, DOUE L núm. 268, de 18 de octubre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente.

Es interesante mencionar, que la consideración del polen como componente y no como ingrediente conlleva a una menor información del producto, puesto que en el primer caso, teniendo en cuenta que el polen no excede del 0,5% del total, nunca va a aparecer reflejado, mientras que en el segundo supuesto la medición debería realizarse sobre el total del producto (polen), donde es más factible que lo supere y por tanto deba figurar en el etiquetado.

⁵⁸ BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2002.

⁵⁹ De acuerdo a su artículo primero que recoge el objeto y ámbito de aplicación, y que indica «El presente Real Decreto establece las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas, así como las condiciones de ubicación, asentamiento y movimiento de colmenas, infraestructura zootécnica, sanitaria y equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad apícola en todo el territorio nacional»

⁶⁰ La utilización del mismo término con diferentes acepciones llevo a pronunciarse tempranamente al Tribunal Constitucional para matizar que esta referencia no debe entenderse desde el punto de vista formal, como así recoge la STC núm. 32/1981, de 28 de julio, en su FJ 6: «Ante esta divergencia de opiniones hay que comenzar por señalar que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el art. 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco [...]. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente».

⁶¹ En este sentido LINDE PANIAGUA, Enrique. *Presupuestos...* op. cit., pág. 79.

La competencia del Estado por lo tanto quedará delimitada a establecer estas bases y a la coordinación de la planificación de la actividad económica, competencia “plurisectorial”⁶², puesto que afecta a un gran número de materias objeto de competencias de las Comunidades Autónomas, como es en el caso que nos afecta.

Otro aspecto llamativo es la regulación mediante la figura del Real Decreto para las ya mencionadas bases, puesto que se aparta del uso que sería esperable de las fuentes del derecho⁶³, es decir, de la Ley, tal como establece el Tribunal Constitucional como norma general en su Sentencia número 69/1988, de 19 de abril⁶⁴, aunque admitiendo a su vez el uso de la potestad reglamentaria para regular los aspectos básicos de una materia siempre que se le atribuya dicho carácter⁶⁵.

4.2. La concurrencia normativa entre Estado y Comunidades Autónomas.

Nuestra Constitución establece como modelo territorial el comúnmente conocido como “*Estado de las Autonomías*”, pues intenta conjugar la Unidad de la Nación Española con el reconocimiento del derecho de autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones⁶⁶. En este marco jurídico es una cuestión esencial el reparto competencial, en el que debe tenerse en cuenta múltiples posibilidades, puesto que ha sido completado por los diferentes Estatutos de autonomía y perfilado por la extensa jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

⁶² CARRASCO DURÁN, Manuel. «La interpretación de la competencia del estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la constitución)». *Revista de derecho político*, 2005, núm. 62, pág. 62.

⁶³ Relativo a las bases que hemos hecho mención del art. 149, la STC núm. 1/1982, de 28 de enero, ya indicaba en su FJ 1º que «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley».

Un análisis más exhaustivo REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. «Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1998, núm. 4, pág. 458.

⁶⁴ Asumida esta como la sentencia que establece las líneas fundamentales para la interpretación del concepto de bases, nos indica en su FJ 5º: «Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases».

⁶⁵ Dictamen del Consejo de Estado núm. 3405/2001, de 24 de enero de 2002, BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2002, sobre el Proyecto de Real Decreto de ordenación de las explotaciones apícolas. En su Considerando V analiza la adecuación del rango de la disposición consultada en los términos que hemos mencionado.

⁶⁶ SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos: estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2018, págs. 77-78.

En primer lugar, y en referencia a la materia que nos afecta, el Estatuto de Castilla y León⁶⁷, en su artículo 70.1.14ª establece la competencia exclusiva en «Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía», conforme a la posibilidad establecida en el ya mencionado artículo 148.1.7º de la Constitución.

Estos Estatutos de Autonomía constituyen la «*norma institucional básica*» y forman para las Comunidades Autónomas la primera técnica de atribución de competencias. Lo que ha llevado a la asunción en exclusividad de gran cantidad de “submaterias” debido a las imprecisiones de las cláusulas constitucionales, y generando numerosos recursos de inconstitucionalidad por la pugna competencial entre el Estado y las autonomías⁶⁸.

Pese a esta manifestación de exclusividad⁶⁹ en lo relativo a la ganadería, el Estado puede incidir sobre la materia a través de diferentes títulos competenciales, siendo el más utilizado, sin duda alguna, el contemplado en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, al que ya hemos hecho referencia.

Esta posibilidad que acabamos de mencionar desembocó en el abuso de esta situación y provocó la intervención del Tribunal Constitucional que, reconociendo el riesgo de vaciamiento de las competencias autonómicas, ha establecido límites en estos casos de concurrencia. Concretamente el Estado necesita para injerir en estas materias justificar⁷⁰ su necesidad de actuación, sin la cual no estaría legitimado.

Sobre esta base se asienta la normativa autonómica que afecta a la actividad apícola y que analizaremos más detalladamente a continuación.

⁶⁷ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, BOE núm. 288, de 01 de diciembre de 2007.

⁶⁸ RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel Ángel. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura». *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 312, 2010, pág. 129.

⁶⁹ En el mismo sentido se pronuncia la STC 1/1982, de 28 de enero en su FJ 5º «el Estado tiene competencia “exclusiva” precisamente para las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 de la CE) es claro que ambas competencias “exclusivas” están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad “vertical” corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios».

⁷⁰ De acuerdo a la STC núm. 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5º.

4.3. Las entidades locales.

La Constitución configura a los entes locales en base al principio de autonomía en su artículo 137, pero sin desarrollar el contenido ni el alcance de la misma. Corresponde por tanto al legislador establecer la ordenación concreta del régimen local, por un lado el Estado regulará las bases y por el otro las Comunidades Autónomas se encargarán de las legislaciones de desarrollo⁷¹ y de las diferentes leyes sectoriales en cada materia.

En función de lo expuesto, las competencias de toda entidad local quedan recogidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece un régimen común de autonomía local. Pudiendo ser de dos tipos (art. 7), por un lado las atribuidas por la propia Ley, y por otro, a través de la delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas a costa de sus propias atribuciones, sin olvidar asegurar a estas entidades locales “*su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*” (art. 2.1).

Es en este marco que hemos establecido donde cabría preguntarnos por la capacidad de intervención de la Administración local en la regulación de las actividades apícolas. Asunto sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León creando jurisprudencia⁷² al respecto, y determinando tajantemente que la normativa estatal unida a la de esta comunidad autónoma, parecen querer excluir la posibilidad de ordenación de la actividad apícola de manos de la administración local, cerrando materialmente la posibilidad de regulación del municipio⁷³.

Consecuencia de lo anteriormente mencionado, es la imposibilidad de los municipios de establecer tributos por esas actividades administrativas de competencia local que afecten a las explotaciones apícolas, sin vulnerar el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

⁷¹ Representando el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales, reconocido desde la STC núm. 84/1982, de 23 de diciembre, en su FJ 4º.

⁷² STSJ CL núm. 01066/2017, de 29 septiembre, STSJ CL núm. 01072/2017, de 29 septiembre y STSJ CL núm. 00520/2018 de 29 mayo.

⁷³ En este mismo sentido CASINO RUBIO, Miguel, DEL OLMO ALONSO, Jesús, RODRÍGUEZ AYALA, Vanesa y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Organización administrativa». *Revista española de derecho administrativo*, núm. 197, 2019, pág. 168.

Dicha Sentencia también menciona que la normativa aplicable en materia de prevención ambiental de Castilla y León⁷⁴, prevé para el supuesto del régimen de comunicación ambiental (dentro del que se incluyen las actividades apícolas), la intervención de las ordenanzas municipales en su regulación. Pero, determina que esta debe entenderse como la posibilidad de establecer la “*forma*” de la comunicación que tiene la administración local y no como la atribución de competencias para regular esa materia. Puesto que ha de interpretarse esta normativa en relación con las competencias que corresponden a los ayuntamientos, según recoge la Ley 7/1985, de 2 de abril, que en materia ambiental son muy limitadas.

Quedando de este modo delimitada, en la materia que nos ocupa, la actuación de las distintas Administraciones locales de Castilla y León, en determinar únicamente la forma de la comunicación ambiental.

5. Procedimiento para la legalización de la actividad.

5.1. Requisitos previos

De acuerdo con la definición que hace el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, una explotación apícola es el conjunto de todas las colmenas, que repartidas en uno o varios colmenares contengan abejas productoras de miel. Y de acuerdo al número de estas, podrá considerarse como profesional, con 150 colmenas o más; de autoconsumo, como máximo 15 colmenas; y no profesionales, las restantes. De manera que hemos de tener en cuenta que se considerará una explotación apícola, y por tanto tendrá que legalizarse, aunque solo se tenga una colmena.

Un aspecto importante a tener en cuenta por los apicultores en caso de considerar la actividad como empresarial, es hacer frente al Impuesto de Actividades Económicas⁷⁵; siempre y cuando que nuestra intención sea vender a comerciantes la

⁷⁴ Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, BOCyL núm. 220, de 13 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Que entre las diferentes disposiciones con rango de ley dictadas por la Comunidad de Castilla y León en materia de prevención ambiental, que refunde, está la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que contemplaba en su Anexo II como exentas de calificación de prevención ambiental a las Instalaciones apícolas con menos de 24 colmenas, lo cual no contempla la actual normativa, que nada dice del número de colmenas.

⁷⁵ La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, crea y regula, en sus artículos 79 a 92 este impuesto. En el caso de la apicultura,

miel, el polen u otros productos, subproductos o residuos que obtengamos con nuestra actividad.

Otro punto relevante es la ya mencionada comunicación ambiental⁷⁶, que es aquella que con carácter previo, el futuro apicultor debe presentar al ayuntamiento del término municipal en el que se vayan a asentar las colmenas. Este régimen supone una considerable agilización de los trámites necesarios para el inicio de la actividad, debido principalmente a que el interesado no tiene que esperar una resolución autorizándola por parte de la Administración⁷⁷.

De esta manera el procedimiento empieza y acaba con la comunicación del particular y no con la obtención de un título habilitante. Esto no implica la ausencia de control por parte de la Administración, que vigilará el acatamiento de los requisitos legales exigibles para el desarrollo de la actividad, y en caso de incumplimiento ordenará su cese e impondrá las sanciones correspondientes.

5.2. Condiciones mínimas de las explotaciones apícolas

Antes de asentar las colmenas se debe elegir el lugar idóneo para que las abejas puedan realizar su actividad sin ser molestadas, teniendo en cuenta aspectos tan importantes como la orientación del colmenar, las medidas de seguridad de las que se disponga, la cercanía de fuentes de néctar y agua, la ausencia de contaminación ambiental, lumínica o acústica, etc.

Además de todo ello, la ubicación del asentamiento también debe respetar unas distancias mínimas recogidas en nuestro ordenamiento, con la finalidad de evitar las eventuales molestias a terceras personas que pudieran producirse. En el caso de Castilla y León, están reguladas en la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre⁷⁸, que recoge prácticamente lo señalado en la normativa estatal y que determina que no se permitirá la instalación de colmenas a menos de:

que se trata en la inmensa mayoría de casos de una actividad ganadera independiente, solo deberíamos hacer frente al tributo si tenemos una explotación profesional con un elevado número de colmenas.

⁷⁶ Arts. 42 y ss. del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, que contempla las actividades apícolas en su Anexo III.

⁷⁷ En este sentido LOZANO CUTANDA, Blanca. *Técnicas de regulación, limitación y control*, en: LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURILLAS, Juan-Cruz. *Administración...* op. cit., págs. 287-290; y también SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 505.

⁷⁸ BOCyL núm. 28 de 11 de febrero de 2008.

- a) *Establecimientos colectivos de carácter público, límites de centros urbanos y núcleos de población: 400 metros.*
- b) *Viviendas rurales habitadas e instalaciones pecuarias: 100 metros.*
- c) *Carreteras nacionales: 200 metros.*
- d) *Carreteras comarcales: 50 metros.*
- e) *Caminos vecinales: 25 metros.*
- f) *Pistas forestales: las colmenas se instalarán en los bordes sin que obstruyan el paso.*

Así mismo se establecen una serie de reducciones en estas distancias; en un 50% para carreteras y caminos si existe “*una altura o desnivel superior de dos metros con la horizontal de estas carreteras*”, y hasta un 75% si la explotación cuenta con “*una cerca de, al menos, dos metros de altura, en el frente que esté situado hacia la carretera, camino o establecimiento de referencia para determinar la distancia*” excepto en el caso de núcleos de población y viviendas rurales habitadas⁷⁹. Este obstáculo tiene únicamente la finalidad de obligar a las abejas a iniciar el vuelo por encima de esa altura, para minimizar el riesgo de que accedan a estos lugares que se quieren proteger y por los que se presume el tránsito de personas.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la proximidad de terceras explotaciones cercanas, esta medida está enfocada en optimizar el uso de los recursos naturales y no perjudicarse entre apicultores. Es por ello que cada normativa autonómica establece distancias mínimas entre asentamientos, teniendo en cuenta sus específicas características territoriales y la singularidad de su flora melífera⁸⁰.

En Castilla y León, la mencionada norma estima que el área de pecoreo⁸¹ es de una hectárea por cada dos colmenas y contempla que los asentamientos deben respetar entre sí (teniendo en cuenta los radios de acción de cada uno), la distancia obtenida

⁷⁹ Esta excepción no aparece reflejada en el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero.

⁸⁰ Es decir, teniendo en cuenta el “*potencial apícola*” de la zona, en palabras de FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas...* op. cit., pág. 82.

⁸¹ Esta área ha ido reduciéndose con las diferentes modificaciones de la norma, en la Orden de 3 de noviembre 1987. BOCyL núm. 214, de 14 diciembre de 1987, en su art. 11.1 se determinaba que «la capacidad productiva de la flora melífera en la región se estima, como media y por el momento, en una colmena de tipo móvil por cada dos hectáreas», desapareciendo sin más explicación al respecto en la Orden de 17 de marzo 1997. BOCyL núm. 59, de 26 marzo de 1997, en su artículo 6.1 consideró como dos colmenas por hectárea, dándole la vuelta a las palabras, y manteniéndose en la normativa actual, que la sustituyó.

mediante la siguiente fórmula: $\sqrt{(N \times 5.000)/3,14} + \sqrt{(n \times 5.000)/3,14}$, donde N es el número de colmenas instaladas, y n el número de colmenas a instalar.

Así mismo se establecen una serie de excepciones, en primer lugar cuando los asentamientos tengan menos de 26 colmenas no se tendrá en cuenta distancias mínimas. Si el asentamiento tiene entre 26 y 50, se tendrá en cuenta un radio de 750 metros. Y si el número es superior el radio será de 1 kilómetro. En estos dos últimos casos solo afecta a los asentamientos estantes.

En segundo lugar, se podrán modificar estas distancias entre asentamientos, en función de la flora de la zona, y previa autorización administrativa, o bien por acuerdo entre los titulares de las explotaciones afectadas.

En este sentido se plantea una especial problemática, puesto que nosotros no podemos acceder con carácter previo a ninguna base de datos que nos indique el titular y el posicionamiento de las explotaciones cercanas⁸². Por lo cual tendremos constancia de esta situación, a través de la resolución administrativa desfavorable⁸³ en la que se indicará el incumplimiento de las distancias mínimas entre asentamientos. Además hemos de tener en cuenta que no se facilitará el nombre del titular de dicha explotación.

Otro de los problemas que se plantean para los apicultores en relación con las distancias, son los producidos por el ejercicio de la trashumancia de colmenas, y es que, sobre las separación mínima entre asentamientos la normativa estatal no se ha pronunciado⁸⁴, siendo las diferentes Comunidades las que en el ejercicio de sus competencias y esas específicas características de cada zona a las que hacíamos mención, adoptan las medidas que consideran oportunas, dando lugar en numerosas ocasiones a incumplimientos de estas normas, que en el mejor de los casos se producen por desconocimiento o por error, donde los más perjudicados son los apicultores estantes.

⁸² Fundamentado tanto en la protección de datos de carácter personal, como en la prevención de robos, estos últimos tan habituales por desgracia en la apicultura, como expone ORTEGO GIL, Pedro. «Hurtos de colmenas: apuntes históricos». *Cuadernos de historia del derecho*, 2015, núm. 22, págs. 45-71.

⁸³ De acuerdo a la exigencia de motivación recogida en el art 35.1.a de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

⁸⁴ La única precisión al respecto nos indica, 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».

Una última consideración a tener en cuenta con las distancias mínimas respecto a núcleos de población y viviendas, es el hecho de que las mediciones se efectúan desde los límites exteriores de la parcela en la que vamos a poner el asentamiento, y que nuestra Comunidad Autónoma no tiene en consideración los planos del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), sino la cartografía catastral. Con el problema que representa que lo señalado por el Catastro puede ir más allá de lo recogido en el visor del Ministerio⁸⁵.

Para finalizar, hemos de hacer referencia obligada al último apartado del art. 8.2 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero⁸⁶, que recoge implícitamente la posibilidad por parte de las Comunidades Autónomas de legalizar la “*apicultura urbana*”⁸⁷. Permitiendo establecer otras distancias mínimas, para aquellas explotaciones que no superen las 15 colmenas. Pudiendo de esta forma instalarlas en el interior de las ciudades⁸⁸, ya sea en los parques, jardines, terrazas o azoteas.

5.3. Registro e identificación de explotaciones apícolas.

5.3.1. Registro general de explotaciones ganaderas.

La sanidad animal no solo es un elemento indispensable para el desarrollo de la ganadería al resultar fundamental para el bienestar de los animales, sino que la ausencia

⁸⁵ En este sentido FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas...* op. cit., pág. 103.

⁸⁶ Real Decreto 448 /2005, de 22 de abril. BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2005. Que modifica al Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero. Añadiendo el párrafo último al art. 8.2, que dice así «No obstante, para las explotaciones de autoconsumo, otras distancias mínimas podrán ser establecidas por cada comunidad autónoma de acuerdo con las específicas características de la producción apícola en su ámbito territorial».

⁸⁷ Nos referimos a la práctica de la apicultura en entornos urbanos, actividad legalizada en otras grandes ciudades del mundo, como París, Nueva York, Londres, Melbourne, Montreal, Berlín o Tokio, para más información vid. QUESADA, David. «Regulación legal de la apicultura urbana en España». 11 de enero de 2019. [Fecha de consulta: 01 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://desdelapiquera.com/blog/apicultura-urbana-espana/>

Aunque no se conocía con ese nombre, ya en 1926 DE LIÑAN Y HEREDIA, Narciso José. «La abeja en el Derecho». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1926, núm. 19, págs. 50-51; consideraba la sinrazón de las estrictas legislaciones que establecían como delito esta práctica [Que hasta entonces era lo habitual, puesto que las colmenas lejos de casa implicaban mayor gasto en desplazamientos, y por lo tanto menor rentabilidad].

⁸⁸ Actualmente solo la Comunidad Autónoma de Galicia lo contempla en los siguientes términos «En el caso de explotaciones apícolas de autoconsumo con un número igual o menor a cuatro colmenas, las distancias referidas a viviendas rurales habitadas e instalaciones pecuarias podrán reducirse hasta los 12,5 metros. Asimismo, para este tipo de explotaciones, la distancia mínima respecto de los núcleos de población podrá reducirse hasta los 50 metros mediante la instalación de una barrera física de al menos 2 metros de altura». En el art. 8.5 del Decreto 339/2009, de 11 de junio, sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas en la Comunidad Autónoma de Galicia. DOG núm. 126 de 30 de junio de 2009. Con ello la Asociación Gallega de Apicultores ha logrado establecer un apiario didáctico en el Jardín Botánico de Culleredo, A Coruña.

de enfermedades en los mismos tiene una importante incidencia en la salud pública, puesto que evita el riesgo de transmisión de estas al ser humano, afectando de este modo indirectamente al mejor funcionamiento de la economía nacional.

En este sentido se crea la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que dedica gran parte de su articulado a la ordenación de las explotaciones ganaderas, determinando la necesidad de llevar un control exhaustivo tanto de las explotaciones como de sus animales⁸⁹, los cuales deben estar perfectamente identificados. También establece la obligatoriedad de registro de todas las explotaciones ganaderas en la Comunidad Autónoma en la que se ubiquen, debiendo estos datos ser incluidos en un registro nacional de carácter informativo.

En este marco que hemos mencionado, para identificar y ubicar en todo momento a los animales, se ha creado un sistema Integral de Trazabilidad Animal (SINTRAN); es una base de datos pública e informatizada que centraliza la información suministrada por los diferentes registros de las Comunidades Autónomas, información que es proporcionada directamente por los ganaderos u obtenida por la administración en el desarrollo de sus funciones, como controles o inspecciones.

Se compone de tres registros:

- REGA (Registro general de explotaciones ganaderas)⁹⁰.
- REMO (Registro de movimientos de las especies de interés ganadero).⁹¹
- RIIA (Registro de identificación individual de animales).

Constituye además requisito indispensable para iniciar cualquier actividad pecuaria, no pudiendo hacerlo sin estar registrada y sin haber recibido el correspondiente código de identificación.

⁸⁹ Con anterioridad a la Ley de Sanidad Animal ya existían sistemas de identificación y movimiento de ganado, como el regulado por el Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre sobre la especie bovina, BOE núm. 239, de 06 de octubre de 1998 o el posterior Real Decreto 947 /2005, de 29 de julio, BOE núm. 181, de 30 de julio de 2005, que se extiende a la identificación de la especie ovina y caprina, entre otros, que junto con el REGA hacen posible una trazabilidad completa de los animales de interés ganadero. vid. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban. *La intervención de la Administración en la Agricultura y en la pesca (II)*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique. *Parte especial...* op. cit., págs. 1016-1018.

⁹⁰ El Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, BOE núm. 89, de 13 de abril de 2004, establece y regula el REGA. Desarrolla reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 38.1 de la Ley de Sanidad Animal, que fija los datos mínimos que habrán de incluir los Registros Autonómicos, y que incluye a las abejas en su Anexo I.

⁹¹ El Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, BOE núm. 155, de 29 de junio de 2007 establece y regula tanto REMO como RIIA. Las Abejas están contempladas en el REMO, en el Anexo XI.

Estamos ante una técnica de intervención administrativa a través de una actividad de limitación o policía⁹² que tiene la Administración sobre la libertad y derechos de los particulares, delimitándolos con su actuación, pero sin sustituir la actividad de estos.

5.3.2. Registros de explotaciones apícolas de Castilla y León

El Registro de Explotaciones Ganaderas de la Castilla y León⁹³, consecuencia de lo anteriormente mencionado, establece la obligación de inscribir todas las explotaciones ganaderas situadas en el territorio de la comunidad para poder realizar un mejor control sanitario y trazabilidad de todos los animales.

La organización en el ámbito autonómico se estructura en diferentes Secciones, de acuerdo con las diferentes especies objeto de explotación, en el caso que nos ocupa, la Sección de explotaciones apícolas, dependiente del Registro General de Explotaciones Ganaderas, que actualmente⁹⁴ se integra en la Sección Ganadera del Registro de Explotaciones Agrarias.

El acceso al Registro, condición sine qua non para iniciar nuestra actividad, está regulado en la Orden AYG/1138/2012, de 14 de diciembre, que recoge el procedimiento que la Administración debe tramitar previamente, como garantía de la decisión que se adopte y del respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos.

⁹² Este término proviene de la primera clasificación de la actividad administrativa en la mitad del S.XX establecida por L. Jordana De Pozas en tres categorías: policía, servicio público y fomento. Donde esta función de policía englobaría todas las actuaciones o decisiones administrativas que implicaran limitaciones o restricciones de los derechos; por otro lado GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, dividió toda la actuación de la Administración, en dos grandes bloques: las actuaciones de ampliación de derechos y las de limitación. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*. Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, págs. 14-18.

Actualmente está cada vez más en desuso, al provocar cierta confusión debido a los múltiples sentidos que ha tenido a lo largo de la historia, y es por ello que la doctrina tiende a su sustitución por el de actividad administrativa de limitación, por ejemplo PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Ediciones Académicas, Madrid, 2018, pág. 288. No obstante algunos autores siguen prefiriendo esta terminología como COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2017, pág. 619.

⁹³ Creado por la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, BOE núm. 145, de 18 de junio de 1994 y desarrollado reglamentariamente por el Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, BOCyL núm. 7 de 13 de enero de 1999 que aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

⁹⁴ A raíz del art. 25 de la Orden AYG/462/2015, de 28 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 19/2015, de 5 de marzo, que regula el Registro de Explotaciones Agrarias de Castilla y León. Que además sustituye todos los anexos a cumplimentar para la inscripción en el mismo. BOCyL núm. 112, de 15 de junio de 2015.

Es importante mencionar los órganos competentes a los que hay que dirigirse, que en el caso de las explotaciones apícolas será comúnmente⁹⁵ la Unidad Veterinaria de la Sección Agraria Comarcal correspondiente del municipio donde se asienten las colmenas, o la mayor parte de las mismas, en caso de que fuera en varios.

También podemos realizar los trámites necesarios por vía electrónica, a través de la aplicación “*Modulo Ganadero*”⁹⁶, creada por Administración de la Comunidad atendiendo a criterios de simplificación de los procedimientos, que facilitan las relaciones con los ciudadanos, debido principalmente a la complejidad en la gestión administrativa que supone el sector ganadero⁹⁷.

La solicitud de alta podrá realizarse a instancia del interesado, en cualquier momento previo al inicio de la actividad de acuerdo al modelo establecido en la mencionada Orden, y puesto que estamos ante un acto reglado, es requisito indispensable presentar la siguiente documentación complementaria:

- a) La situación de la explotación estante mediante referencias catastrales o georreferenciadas. Marcando la entrada a la misma, así como la superficie de la finca utilizada⁹⁸.
- b) Nombre del titular del terreno y especie ganadera.
- c) Copia de la comunicación ambiental.
- d) En su caso copia de la documentación que acredite la cesión o arrendamiento de la explotación.
- e) Informe favorable de los Servicios Oficiales Veterinarios.

5.4. Resolución favorable previa al inicio de la actividad

Llegados a este punto, para poder continuar, o más bien iniciar la actividad pecuaria, se precisa de una resolución administrativa favorable por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

⁹⁵ Aunque dependiendo del ámbito territorial en el que nos encontremos también podremos acudir a los, Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería o Delegaciones Territoriales, así como en los lugares previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre.

⁹⁶ Orden AYG/37/2011, de 25 de enero, por la que se aprueba la aplicación electrónica «Módulo Ganadero», que regula el acceso y uso de la misma. BOCyL núm. 19 de 28 de enero de 2011.

⁹⁷ Un claro ejemplo es la obligación de comunicar los datos sobre el censo de la explotación con carácter anual, entre el 1 de enero y el 1 de marzo de cada año.

⁹⁸ Es importante a efectos de calcular las distancias mínimas que debe respetar la explotación.

En este caso estaríamos ante una técnica de autorización de acuerdo al art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que nos indica que “*las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización*”. Dicha técnica ha sido considerada por la doctrina como la valoración con carácter previo por parte de la Administración de cualquier actividad privada que un particular desee iniciar o realizar y que no es contraria a los intereses públicos⁹⁹.

Una vez entregada documentación a la que hacíamos mención en el apartado anterior, la Administración tiene obligación de dictar resolución expresa y notificarla¹⁰⁰ en un plazo máximo de 3 meses, según recoge la Orden AYG/1138/2012 de 14 de diciembre, ya vista. Esta resolución se realizará por correo postal al domicilio del interesado o aquel lugar que haya designado para recibirla, pudiendo también haberse acogido al servicio de «notificaciones electrónicas».

En caso de que transcurra el plazo establecido sin haberse notificado, las autorizaciones se entienden otorgadas por silencio positivo de acuerdo a la regla general, es decir, el silencio tiene efecto estimatorio¹⁰¹.

En último lugar, en caso de no estar conformes, podrá interponerse un recurso de alzada. Este recurso debe presentarse ante el órgano superior jerárquico, aunque en todo caso, y a efectos prácticos, podrá presentarse ante el órgano que lo dictó, que se encargará de remitirlo al órgano competente. El plazo para resolver el recurso es de un mes, y en este caso el silencio es desestimatorio¹⁰². En caso de ser desfavorable el recurso de alzada o en caso de silencio, queda la vía del recurso jurisdiccional.

5.5. Identificación de las colmenas

Una vez que la explotación apícola ha sido dada de alta, se le asignará un Código de Explotación por parte de la autoridad competente de la Comunidad, según indica el artículo 5 del Real Decreto 479/2004, de 26 de mayo que regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas, con la finalidad de garantizar su identificación de forma

⁹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 675 y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2017, pág. 159.

¹⁰⁰ Ley 39/2015, de 1 de octubre, art. 21.

¹⁰¹ *Ibidem*, art. 43.1.

¹⁰² *Ibidem*, art. 121.

uniforme a nivel nacional. Su estructura tendrá 14 posiciones repartidas del siguiente modo:

- a) «ES» que identifica a España.
- b) Dos dígitos que identifican la provincia, según la codificación del INE.
- c) Tres dígitos que identifican el municipio, según la codificación del INE.
- d) Siete dígitos que identifican la explotación dentro del municipio de forma única.

Además del código de explotación, los titulares de las colmenas deben identificar estas de forma legible y visible, sin indicar ni el lugar ni el método de marcado, lo que sí establece es que debe figurar un código único para cada explotación, compuesto de acuerdo a la propia norma por:

- a) Tres dígitos, correspondientes al número del Municipio (de acuerdo con la codificación del INE).

En este punto se distingue entre explotación estante, donde corresponde el Municipio al establecido en el momento del alta, y en el caso de las trashumantes, que será donde el titular tenga el domicilio fiscal.

- b) Las siglas de la provincia¹⁰³, o dos dígitos para indicar el código correspondiente.
- c) Un máximo de siete dígitos y un mínimo de 4, para el número que se asigne a cada explotación dentro de cada municipio, eliminando los dígitos no significativos.

Según podemos observar, se trata prácticamente de la misma secuencia, pero cambiando el orden.

Respecto a la identificación de la localización del colmenar, lo cual puede ser de gran interés, sobre todo a la hora de tener que hacer frente a posibles responsabilidades, el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, en la redacción original del artículo 4.1 establecía que además de la identificación de las colmenas, en los términos que hemos visto, “deberá advertirse, en sitio visible y próximo al colmenar, de la presencia de abejas. Esta advertencia no será obligatoria si la finca está cercada y las colmenas se sitúan a una distancia mínima de 25 metros de la cerca”. Obligación que desarrollaba la

¹⁰³ Según el Anexo II del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero. BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2002, modificado por el Real Decreto 448/2005, de 22 de abril. BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2005, y que sustituyó al anterior Anexo I, que recoge las siglas coincidentes con los antiguos distintivos provinciales que había instaurado la DGT para los automóviles.

norma de nuestra Comunidad en su artículo 6, actualmente derogado, determinando que dicha advertencia debía realizarse mediante un cartel, e indicando las características del mismo.

En la actualidad, esta obligación ha desaparecido tanto de la norma estatal¹⁰⁴, como en la autonómica¹⁰⁵, no siendo obligatorio avisar de la presencia de abejas. No obstante parece recomendable, desde mi punto de vista, el indicarlo para evitar posibles e indeseadas reclamaciones por alguna picadura, en este sentido algunas otras comunidades, sí que mantienen este deber en sus respectivas normativas apícolas¹⁰⁶.

5.6. Libro de registro

Se trata de un registro propiamente dicho de todas las actividades relevantes a efectos zootécnicos y sanitarios que se realicen en la explotación, que surge como resultado de la obligatoriedad de registrar estos datos por parte del titular de la explotación ganadera. Recogido en la norma básica estatal, y anteriormente llamado «*documento de explotación apícola y trashumancia*»¹⁰⁷.

En el ámbito autonómico se encuentra regulado en la Orden AYG/118/2013, de 22 de enero, que recoge las directrices establecidas por el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, y establece un modelo homogéneo para todas las explotaciones pecuarias.

En él debe figurar, como establece la Orden: Las altas y las bajas de animales, la naturaleza y el origen de los alimentos que se suministran a los animales, los medicamentos o piensos medicamentosos, los productos de origen animal que hayan salido de la explotación, el resultado de los controles e inspecciones, así como las enfermedades infecciosas y parasitarias, e intoxicaciones diagnosticadas.

Del mismo modo será obligación del titular de la explotación mantenerlo actualizado en su domicilio y disponible para su consulta en caso de fuera solicitado

¹⁰⁴ A través de la disposición final segunda del Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo. BOE núm. 131, de 02 junio de 2006. Especificando en su disposición transitoria única que «la modificación de este apartado, será de aplicación a los expedientes administrativos en que no haya recaído aún resolución firme en el momento de la entrada en vigor de este real decreto».

¹⁰⁵ Mediante la Orden AYG/118/2013, de 22 de enero. BOCyL núm. 50, de 13 de marzo 2013.

¹⁰⁶ Por poner algún ejemplo mencionar La Rioja en el art. 4.4 de la Orden 27/2005, de 4 de noviembre. BOR núm. 149, del 12 de noviembre o la Comunidad de Madrid en el artículo 14 «Advertencia sobre proximidad de abejas» en el Decreto 146/2017, de 12 de diciembre. BOCM nº 298, de 15 de diciembre de 2017.

¹⁰⁷ Modificado el Real Decreto 209/2002 por el Real Decreto 448 /2005, de 22 de abril. BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2005.

por los Servicios de Inspección Oficial, durante un periodo mínimo de tres años, o cinco, si se tratan de datos sobre medicamentos.

Se nos indica también su estructura, que en el caso de las explotaciones apícolas que aquí nos afecta, será:

- a) Una carátula.
- b) Copias de las comunicaciones de actualización de datos censales.
- c) Las diferentes hojas de asientos¹⁰⁸.
- d) En su caso, comunicación trimestral de traslados de colmenas en trashumancia¹⁰⁹.

Por último, se establece un control para el Libro, que en el momento de su apertura deberá ser tramitado por los Servicios Veterinarios Oficiales y validado anualmente como mecanismo de control.

5.7. Sanciones aplicables

En garantía del cumplimiento de las diferentes medidas a las que hemos hecho mención hasta el momento, la Administración no solo tiene la facultad de imponer límites a la actividad de los particulares, además de ella se deriva la potestad para sancionar las posibles infracciones por el incumplimiento de los mismos. Hemos de tener en cuenta que aunque esta finalidad se puede obtener mediante la legislación penal, esta no es suficiente para asegurar de manera adecuada la sumisión al ordenamiento jurídico, debido principalmente a la lentitud propia del proceso penal¹¹⁰, todo ello sin perjuicio de la subordinación de los actos de la Administración a la Autoridad judicial.

La Constitución en su artículo 25 legitima esta potestad de la que goza la Administración. Estableciendo a su vez los principios de legalidad y tipicidad, que limitan esta facultad, dado que constituyen una garantía formal, la reserva de ley, y una

¹⁰⁸ Dependiendo del tipo de explotación serán diferentes, y sus modelos y documentos asociados se recogen en el Anexo I de la Orden AYG/118/2013, BOCyL núm. 50 de 13 de marzo de 2013.

¹⁰⁹ De acuerdo al modelo que figura en el Anexo V de la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre.

¹¹⁰ En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 698 y desde un punto más crítico, PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho...* op. cit., págs. 376-380, que determina que la solución administrativa en materia de incumplimientos es consecuencia de la desconfianza del legislador hacia el sistema penal, al considerar que este sistema no puede cumplir satisfactoriamente con dicha función.

garantía material, pues las infracciones deben estar tipificadas y las sanciones previstas en una norma previa.

De todo lo analizado previamente, se extraen una serie de normas aplicables al régimen de infracciones y sanciones, que son las siguientes:

- a) La Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.
- b) La Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.
- c) El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria¹¹¹.

Además de lo establecido en esta legislación específica, para todo aquello que no esté expresamente regulado, nos debemos remitir a las reglas comunes del procedimiento general sancionador, que actualmente se encuentra dividido en dos textos legales. Por un lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, recoge los “principios de la potestad sancionadora” en los artículos 25 y siguientes. Mientras que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, recoge el procedimiento sancionador en diferentes preceptos del texto legal, sin perjuicio, de que reglamentariamente puedan establecerse especialidades según establece su artículo 1.2 “*referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar*”.

Esto representa uno de los problemas prácticos existentes en la materia, y es que la legislación administrativa sancionadora contempla una pluralidad de normas

¹¹¹ Puede resultar extraño la regulación del Derecho administrativo sancionador por una norma reglamentaria al contravenir el principio de legalidad al que hemos hecho referencia, pero la jurisprudencia ha ido delimitando el ejercicio de esta potestad no siendo necesaria una reserva absoluta de ley, sino una «cobertura legal», de acuerdo a la STC núm. 77/1983, de 3 de octubre en su FJ 3º.

Concretamente sobre este Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, se pronuncia la STS núm. 4290/1988, de 6 de junio, que en su FJ 6º nos indica «Esta Sala tiene reconocida repetidamente también la necesidad de Ley formal habilitante para el ejercicio de las potestades punitivas y sancionadoras de la Administración Pública y para la tipificación de las conductas sancionables conforme al artículo 25.1 de la Constitución, lo cual es acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional; pero con independencia de que la Disposición Final 2.ª de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios de 19 de julio de 1984 [...] asume este Real Decreto y por ende mal podrá imputarse ya falta de rango formal al mismo después de esta Ley». Actualmente se establece la aplicabilidad del régimen reglamentario en materia de infracciones y sanciones a través de la Disposición Final tercera del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que establece la aplicabilidad del régimen reglamentario en materia de infracciones y sanciones.

jurídicas¹¹², y no una codificación única, con la inseguridad jurídica que eso representa. Todo ello es debido principalmente a la competencia que las Comunidades Autónomas tienen para legislar sobre el derecho sancionador en aquellas materias que ostenten competencias sustantivas, siempre dentro de los límites¹¹³ establecidos por el legislador estatal y pudiendo diferir en los distintos ámbitos territoriales.

6. Venta directa de la miel

Uno de los productos obtenidos del cuidado de las abejas es la tan preciada miel a la que ya hemos hecho alusión, y que los apicultores extraen de los trabajados panales pensando en consumirla, regalarla, o venderla. Siendo en este último punto donde vamos a centrar nuestra atención, en aquellos productores de pequeñas cantidades de miel que la suministran directamente al consumidor, o a locales de venta al por menor, así como los requisitos que deben de cumplir para poder hacerlo.

Como punto de partida hemos de tener en cuenta que la venta directa llevada a cabo en ferias y mercados ha constituido durante siglos el principal mecanismo para comercializar los productos agrarios y ganaderos, y en la actualidad es una actividad que se realiza comúnmente y que todo el mundo conoce.

Ante esta realidad y la ausencia de normas que la regulen, se ha buscado establecer una serie de medidas por motivos de salud pública, para garantizar la seguridad alimentaria de estos productos y la responsabilidad de sus productores.

Con esta finalidad existe desde comienzos del año 2006 en la Unión Europea el conocido comúnmente como “*paquete de higiene*”¹¹⁴, que establece un marco normativo de obligado cumplimiento en los países miembros respecto a los productos alimenticios, y especialmente los de origen animal. En los reglamentos que lo componen se define lo que entendemos por producción primaria como “*la producción,*

¹¹² En consecuencia SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 702; considera el Derecho administrativo sancionador un sistema “*fragmentado y disperso*”.

¹¹³ STC núm. 87/1985, de 16 de julio en su FJ 8º determina que «la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 C.E., de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal».

¹¹⁴ Bajo este nombre se recoge diferente legislación comunitaria; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Paquete de higiene» [en línea] [Fecha de consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/legislacion/legislacion-comunitaria-letra-Q.aspx>

*cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Comprenderá también a la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres*¹¹⁵. Además se establecen excepciones en su aplicación en cuanto se refiere al “*suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final*”¹¹⁶, donde deja a los Estados miembros libertad para establecer normas que garanticen los objetivos de seguridad alimentaria y protección de los consumidores.

Por todo lo anteriormente expuesto, se dicta una normativa básica estatal¹¹⁷ que permite a las distintas Comunidades Autónomas que así lo quieran establecer normas que regulen la venta directa. En el caso de Castilla y León, se aprueba la Orden SAN/1175/2014, de 30 de diciembre, que autoriza y regula la comercialización de determinados productos alimenticios directamente por el productor a establecimientos de venta al por menor, incluyendo restaurantes y otros servicios similares.

Se trata de una regulación muy breve en la que se establecen los requisitos que deben cumplirse para considerarse venta directa. Estas condiciones afectan tanto al productor como al comprador, estableciendo un límite de cantidad común para ambos, que no debe exceder de 20 Kg semanales en caso de la miel, y de 5 Kg en caso de otros productos derivados de la actividad apícola. Respecto al proveedor solamente nos indica que debe estar inscrito en el registro de la producción primaria¹¹⁸. En lo relativo al comprador, este debe cumplir con la normativa existente sobre etiquetado, mantener un registro que le permita identificar los productos adquiridos así como al vendedor, además establece la prohibición de actuar como intermediario de otros establecimientos alimentarios.

¹¹⁵ Nos referimos al art. 3 del Reglamento (UE) núm. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. DOUE L núm. 31, de 1 de febrero de 2002.

¹¹⁶ En estos términos se recoge en el art. 1.2.c) del Reglamento (UE) núm. 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, DOUE L núm. 139, de 30 de abril de 2004. Y en el art. 1.3.c) del Reglamento (UE) núm. 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. DOUE L núm. 226, de 25 de junio de 2004.

¹¹⁷ Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo. BOE núm. 125 de 27 de mayo de 2006. Regula determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios

¹¹⁸ Se refiere al Registro General de la Producción Agrícola, de acuerdo al Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola. BOE núm. 24, de 28 de enero de 2015.

La problemática que existe en la actualidad en torno a la venta directa reside principalmente en la falta de una normativa uniforme y homogénea, puesto que podemos encontrarnos tanto con diferentes legislaciones como con la ausencia de las mismas dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que nos asentemos. Esta situación produce desigualdades entre los apicultores, al establecer diferentes condiciones para realizar la misma actividad, como por ejemplo estableciendo diferentes baremos en cuanto a la cantidad de producto autorizado a vender, o determinando un radio de suministro fuera del cual no se considera venta directa, o directamente no regulando la actividad.

En un supuesto intermedio se encuentra nuestra Comunidad, que pese a haber regulado la venta directa, no contempla todos los posibles destinatarios del producto puesto que nada dice sobre la venta a particulares, lo que si recogen otras Comunidades¹¹⁹, quedando esta compraventa regulada por el CC¹²⁰, encontrándose fuera del control sanitario de la Administración.

Sobre el envasado que afecta a la producción primaria y en cuanto respecta a la higiene y seguridad de los alimentos, no está regulado por la norma estatal, ni tampoco por la normativa de Castilla y León, no existiendo por lo tanto, ninguna pauta al respecto. En cuanto a otras comunidades que si lo han regulado, se limitan tan solo a ofrecer la posibilidad de seguir una “*Guía de prácticas correctas de higiene*”¹²¹. Lógicamente parece recomendable el disponer de un espacio y equipamiento adecuado, para desenvolver con garantías higiénicas el procesado y envasado de productos

¹¹⁹ Como ejemplo podemos mencionar Galicia, donde está regulada la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final en su Decreto 125/2014, de 4 de septiembre. DOG núm. 186 de 30 septiembre de 2014. Y también Andalucía a través del Decreto 163/2016, de 18 de octubre, regula el régimen administrativo y el sistema de información de venta directa de los productos primarios desde las explotaciones agrarias y forestales a las personas consumidoras finales y establecimientos de comercio al por menor. BOJA núm. 210 de 2 de noviembre de 2016

¹²⁰ El Código de Comercio, aprobado por Real Decreto de 22 de agosto de 1885, BOE núm. 289, de 16 de octubre de 1885, en el apartado 1º y 2º de su art. 326 nos indica que no tendrán el carácter de mercantiles: «Las compras de efectos destinados al consumo del comprador o de la persona por cuyo encargo se adquiriere», ni tampoco «Las ventas que hicieren los propietarios y los labradores o ganaderos, de los frutos o productos de sus cosechas o ganados».

¹²¹ Por ejemplo como establece el art. 5.h del Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, DOGV núm. 8238 de 20 de febrero de 2018, que regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios, de la Comunidad Valenciana, o la Ley 4/2019, de 3 de abril, BORM núm. 80 de 6 de abril de 2019, de venta local de productos agroalimentarios de Murcia en su Anexo I.

apícolas¹²² de acuerdo a las precisiones recogidas en el Reglamento CE 852/2004, aunque no se refiera a la venta directa.

Respecto al etiquetado del producto, este constituye un tema de gran importancia, puesto que debe transmitir al consumidor la información de nuestro producto, y como hemos visto al principio del estudio, desde la Unión Europea se intenta armonizar la legislación de los Estados Miembros para que la calidad y el etiquetado de la miel sean comunes para todos.

7. Situación epizootiológica de las explotaciones apícolas.

7.1. Problemática actual

En los últimos años se ha producido en todo el mundo el que se ha denominado “Síndrome de Colapso de Colmenas” o CCD como se conoce a nivel internacional, por sus siglas en inglés “Colony Collapse Disorder”, *“término acuñado por científicos norteamericanos, a partir del año 2006, para definir la inexplicable y masiva desaparición de abejas”*¹²³. Actualmente no se ha identificado una única causa como su detonante, y se está trabajando en este sentido enfocando los esfuerzos tanto en la investigación como en la recogida y transmisión de información por parte de los apicultores y las instituciones para intentar detenerlo. Muchos pueden ser los factores que estén provocando estas muertes por todo el mundo, entre ellos, las afecciones que sufren las colmenas, no hemos de olvidar que *“las abejas como seres vivos también sufren múltiples enfermedades provocadas por virus, bacterias y parásitos”*¹²⁴, que unido a otros problemas que hemos comentado y sobre los que trataremos a lo largo del trabajo, son altamente letales para ellas.

A parte de ser necesaria una intervención de las entidades públicas debido a la importancia que supone la pérdida de colmenas y su repercusión social y económica, no hemos de olvidar, que muchos de los bienes obtenidos de las abejas, son comercializados y consumidos por el hombre. Por ello también se hace necesario

¹²² En este sentido VARELA LORENZO, Marcos. «Comercialización de Miel de producción primaria». Valladolid, 21 de abril de 2012. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2019]. Disponible en: <http://www.encinas.info/aprova.htm>

¹²³ VALDÉS, Paula. «Situación mundial del Síndrome de Colapso de las Abejas». Chile, agosto 2013. [Fecha de consulta: 30 de julio de 2019]. Disponible en: www.agrimundo.gob.cl

¹²⁴ GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. La protección... op. cit., pág. 20.

regular los tratamientos que se efectúan, para evitar tanto la posible transmisión de sustancias nocivas a estos productos, como la intoxicación durante su utilización.

7.2. Medidas adoptadas en materia de Sanidad Apícola.

Ya hemos visto anteriormente las medidas establecidas por la Unión Europea respecto del mercado existente en torno a la cría de reinas y de colmenas, en las que se determinan ciertos requisitos para la introducción de especies en el ámbito comunitario, actuando como una primera barrera ante la propagación de las enfermedades.

Pero debido al hecho de la existencia de un mercado interior sin fronteras entre los diferentes Estados Miembros, se hace necesario un control a nivel nacional de todas las importaciones y exportaciones que se realicen, con el fin de evitar la propagación de enfermedades en nuestro territorio. Consecuencia de ello es la creación de “Puntos de Inspección Fronterizos”, como así se denomina a aquellos puestos de entrada y salida autorizados en los que se inspeccionaran todos los productos de origen animal.

Una vez dentro del territorio nacional, se deben adoptar precauciones para mantener a los animales sanos, tanto por su bienestar como por el hecho de que estos son necesarios para la obtención de unos alimentos seguros y de calidad. Siendo necesaria e imprescindible una correcta coordinación de las diferentes Administraciones Públicas para conseguir estos fines.

Es por ello que debido al consumo de productos derivados de la ganadería, se ha hecho necesario establecer un eficaz saneamiento de la misma, tanto para proteger la salud pública, como para evitar perturbaciones en la rentabilidad de las explotaciones que ocasionan las enfermedades en los animales. En este sentido, la ley 8/2003, de 24 de abril de Sanidad Animal habilita a la Administración para establecer las medidas y controles que estime convenientes. Todo de acuerdo a las competencias atribuidas a los poderes públicos en el art. 43.2º de la Constitución para tutelar y organizar la salud pública, así como la subordinación de la propiedad privada a los intereses generales del art. 33.3.

En este sentido, la mencionada ley establece la obligación de someter a programas nacionales de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los animales aquéllas que se determinen por la Administración General del Estado. Creándose a nivel nacional, con carácter básico, el Real Decreto 608/2006, de 19 de

mayo, establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel.

Además de estas medidas adoptadas, existe también una serie de enfermedades de declaración obligatoria, que debido a su impacto económico, social o por la posibilidad de ser transmisibles al hombre, requieren mayor control. Estas enfermedades se encuentran recogidas en el Real Decreto 526/2014, de 20 de junio, en base a tres listas. La primera a nivel mundial, la lista de la Organización Internacional de Sanidad Animal, como resultado de las obligaciones que España tiene como país miembro. La segunda a nivel de la Unión Europea¹²⁵ debido al riesgo que supondría para la ganadería comunitaria una propagación de estas enfermedades en los intercambios intracomunitarios. Por último, una tercera lista a nivel nacional que incluye el propio decreto, y que recoge las enfermedades características que pudieran existir en nuestro entorno.

Debido al peligro de la propagación dentro de nuestro territorio de alguna de las enfermedades de declaración obligatoria, se crea un sistema de alerta sanitaria veterinaria¹²⁶, para coordinar una respuesta rápida en el caso de la aparición de alguna de estas epizootias. De tal forma, que el apicultor adquiere una serie de obligaciones con sus animales, y en caso de detectar cualquier enfermedad deberá ponerlo en conocimiento de los Servicios Veterinarios Oficiales de La Comunidad Autónoma, directamente o a través de un veterinario privado. Los cuales realizarán un muestreo y análisis, cuyos resultados comunicaran al apicultor para poner un tratamiento efectivo.

7.3. Varroosis

Dentro de las enfermedades que afectan a las abejas¹²⁷, la que mayor repercusión tiene y mayor riesgo presenta, es la varroosis, una enfermedad de distribución mundial que más perjuicios ocasiona a la apicultura. Se trata de una patología de las abejas

¹²⁵ Directiva 82/894/CEE del Consejo, DOUE L núm. 378 de 31 de diciembre de 1982 relativa a la notificación de las enfermedades de los animales en la Comunidad, y la Decisión de Ejecución 2012/737/UE, DOUE L núm. 329 de 29 de noviembre de 2012, por la que se modifican los anexos I y II de la mencionada directiva y que supone su última modificación.

¹²⁶ Real Decreto 1440/2001, de 21 de diciembre. BOE núm. 12, de 14 de enero de 2002.

¹²⁷ Se podrá encontrar información detallada de las diferentes enfermedades relevantes en sanidad animal clasificadas por especies a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Enfermedades de los animales» [en línea] [Fecha de consulta: 05 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animal-higiene-ganadera/sanidad-animal/enfermedades/>

producida por el acaro “*Varroa destructor*”, un parásito externo que se alimenta de su hemolinfa afectando tanto a las crías como a las abejas adultas, y los daños que ocasiona no solo los produce su acción expoliadora, sino que también debilita a la colmena favoreciendo la aparición de infecciones víricas y bacterianas¹²⁸, pudiendo afectar a la supervivencia de la misma¹²⁹.

En España y resto de la Unión Europea tiene un carácter endémico, que afecta a la mayor parte de las colmenas¹³⁰, motivo por el cual el Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, establece actuaciones concretas para su erradicación, como es la obligación de realizar un tratamiento anual. Pudiendo ser objeto de ayudas, todas las actividades encaminadas a la lucha contra la varroa, incluyéndose en la Línea B del Plan Nacional Apícola, como veremos más adelante.

Otra de las medidas adoptadas ante la sospecha de que la alta mortalidad de las abejas fuese producida fundamentalmente por la amplia presencia de enfermedades, entre las que destaca la Varroa, ha llevado a desarrollar un programa nacional de vigilancia sobre la pérdida de colonias de abejas. Iniciado en el año 2012 a través de una subvención por parte de la unión Europea, y que ha continuado con financiación estatal hasta la actualidad, que tiene como objetivo establecer una relación entre la mortalidad aguda de colmenas y las diferentes enfermedades.

8. Medidas de actuación contra Especies Exóticas Invasoras.

Las abejas no solo tienen que enfrentarse a todos los problemas que hemos descrito previamente como las enfermedades, el cambio climático, el uso de plaguicidas, los monocultivos extensivos, etc. Sino que además como la mayoría de los animales, tienen depredadores, que en la península ibérica no son pocos, como el abejaruco, el tejón o el oso, que basan gran parte de su dieta en las abejas melíferas.

¹²⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, Subdirección General de Sanidad e Higiene Animal y Trazabilidad. *Guía técnica para la lucha y control de la varroosis y uso responsable de medicamentos veterinarios contra la varroa*. Madrid, 2017, pág. 4.

¹²⁹ ALEXANDRE RAMÍREZ, Enrique. «Las abejas y sus enfermedades». *Revista Mundo ganadero*, 1994, núm. 4, pág. 71.

¹³⁰ Los resultados obtenidos durante las cinco campañas indican una elevada presencia en otoño del acaro *Varroa destructor* en apiarios (79,8%) y colonias (46,3%). Datos obtenidos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria. *Programa de vigilancia sobre las pérdidas de colonias de abejas 2018-2019*. Madrid, 2019, pág. 12.

Por si fuera poco, en el año 2004 llegó a Europa de forma accidental la llamada avispa asiática (*Vespa Velutina Nigrithorax*), una especie exótica invasora¹³¹ originaria de China, que desde su desembarco en Francia, inicio su expansión por todo el territorio europeo, y que a fecha de hoy continúa de manera imparable. Siendo principalmente las abejas las más perjudicadas, pese a que no se alimentan exclusivamente de ellas, suponen entre un 45% y un 80% de su dieta, debido principalmente a que han resultado ser una fuente de nutrientes muy sencilla de conseguir, ya que en el momento en que estas regresan a las colmenas, cargadas de néctar y polen, tienen un vuelo más lento y errático, convirtiéndose en presas fáciles para las avispas, de mayor tamaño e inmunes a sus ataques¹³².

España es uno de los países más afectados por esta ocupación del avispon asiático, solo por detrás de Francia que ha sido ocupada en su totalidad, y por Portugal que sigue el mismo camino, mientras que en nuestro caso ha sido colonizada toda la zona norte de la península, y continua avanzando.

A nivel estatal además de intensificar los controles en los diferentes puntos de acceso de animales a nuestro país, como puestos de inspección fronterizos, puertos, aeropuertos o aduanas, también ha creado una Red de Alerta¹³³ para la vigilancia de estas especies, y así facilitar la coordinación y la comunicación entre las administraciones competentes¹³⁴.

Se establecen una serie de medidas comunes para todo el territorio¹³⁵, basándose en la experiencia adquirida por aquellos países y aquellas comunidades autónomas con la misma problemática, encaminadas a su detección y erradicación. Ello es debido principalmente a tres factores. En primer lugar el impacto medioambiental, puesto que

¹³¹ La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, define una especie exótica invasora como «aquella que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética», estableciendo la obligación de las administraciones públicas competentes de prohibir su entrada, y la necesidad de establecer un Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, que fue creado por el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, BOE núm. 185 de 3 de agosto de 2013.

¹³² Vid. GALARTZA GARAIALDE, Egoitz. «Manual de gestión de la avispa asiática (*Vespa Velutina*)». Mayo 2016. 2013 [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/documentacion/2016/manual-para-la-gestion-de-la-avispa-asiatica-vespa-velutina/>

¹³³ En caso de detectar la presencia de la Avispa se puede contactar con el servicio de atención al ciudadano a través del 012, o en caso de que pueda existir riesgo para las personas al 112.

¹³⁴ Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto.

¹³⁵ Vid. Ministerio para la Transición Ecológica. *Estrategia de gestión, control y erradicación del avispon asiático en España*. Madrid, 2015.

“hay que recordar que las especies exóticas invasoras constituyen la segunda causa de pérdida de biodiversidad en el mundo tras la modificación del hábitat”¹³⁶, y que si lo unimos a que atacan principalmente a las abejas, son particularmente dañinas. También por el impacto económico, al repercutir directamente en la apicultura, afectada por la pérdida de colmenas. Finalmente, y sin duda el factor más importante, es por el riesgo que supone para las personas, debido a su alta agresividad. Por todo ello se establece una línea de actuación consistente en la investigación de las características de la especie, coordinación entre administraciones, sensibilización medioambiental, además de otras medidas más directas, como la localización de nidos y su destrucción¹³⁷, para así conseguir frenar su expansión.

Cuando hablábamos al principio del trabajo sobre la protección de las abejas, hacíamos referencia a la protección por su condición de animal silvestre, característica que comparte con la avispa asiática, pero también mencionábamos su posible excepción, siempre con la previa autorización administrativa de la Comunidad Autónoma o la Administración General del Estado. En este marco normativo, Castilla y León tras detectar la presencia de la Avispa en Comunidades limítrofes, estableció un protocolo de actuaciones¹³⁸ consistente en la vigilancia activa para la detención precoz de posibles ejemplares. Esta vigilancia que todavía se lleva a cabo, consiste en un trampeo representativo¹³⁹ y la creación de una red de alerta a nivel autonómico, para tener en todo momento conocimiento del avance de la avispa, y poder adoptar medidas más específicas. Además se ha comenzado a impartir cursos de formación a

¹³⁶ LÓPEZ-COLÓN, José Ignacio y GARCÍA CANO, José Luis. «Vespa velutina: la avispa asesina». *Revista El Ecologista*, núm. 97, 2018, págs. 21-23.

¹³⁷ Estas medidas se han adaptado a las características de esta especie alóctona, atendiendo principalmente a su ciclo biológico. Este se ha observado que comienza en primavera con la construcción de un nido primario por parte de la reina en el que empezará a formarse la colonia, para posteriormente abandonarlo y trasladarse a uno secundario mucho más grande en el que se establecerá definitivamente y del cual partirán nuevas hembras fecundadas a finales de verano. Por ello el procedimiento está encaminado en detectar la presencia lo más rápidamente posible para así destruir o capturar a las reinas, o bien destruir el nido secundario antes de que las nuevas reinas lo abandonen y formen nuevos nidos al año siguiente. Vid Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca. Dirección General de Recursos Naturales. *Estrategia para la detección y control del Avispón asiático o avispa negra (Vespa Velutina Nigrithorax) en el Principado de Asturias*. Oviedo, 2018, pág. 6.

¹³⁸ El día 22 de marzo de 2016 se firmó el Protocolo de actuaciones para la detección, seguimiento y control de la especie exótica invasora Vespa Velutina en Castilla y León, protocolo de coordinación entre la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

¹³⁹ Resolución de 10 de mayo de 2019, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se autorizan las actuaciones de trampeo de la especie exótica invasora Vespa velutina en Castilla y León. BOCyL núm. 99 de 27 de mayo de 2019.

funcionarios y técnicos responsables en la lucha contra el avispón asiático, tanto en materia de prevención, así como en destrucción de nidos.

Debido a la ausencia de depredadores naturales y a que no existen mecanismos efectivos no dañinos con otras especies, unidos al desconocimiento que existe sobre la materia, hace suponer que el avance de esta avispa es imparable. Por ello es necesaria una mayor implicación de las diferentes administraciones, así como una respuesta coordinada y contundente a nivel nacional e internacional¹⁴⁰.

9. Especial mención a la regulación de la trashumancia.

En España cuando hablamos de trashumancia en lo primero que pensamos es en aquella actividad que se remonta a la prehistoria de la Península Ibérica, donde grandes rebaños de ovejas guiados por sus pastores recorrían el territorio buscando alimento y climas más templados, para asentarse en aquellas zonas donde las condiciones ambientales imposibilitaban actividades como la agricultura¹⁴¹. Partiendo de esta idea generalizada del concepto de trashumancia, en la apicultura¹⁴² presenta ciertas particularidades¹⁴³, puesto que a día de hoy esta no se realiza a pie y no solo no busca tierras exentas de cultivos, sino que la existencia de los mismos forma una perfecta simbiosis con las abejas, donde ambos salen enormemente beneficiados, incrementándose sus respectivas recolectas.

Actualmente está entendida como un modelo productivo, predominante en la zona centro y sur de la península, donde los apicultores desplazan sus colmenas buscando el aprovechamiento de las diferentes floraciones para mejorar su productividad.

Estos desplazamientos de animales tienen una importante repercusión en la sanidad animal, puesto que pueden suponer la propagación de diferentes enfermedades

¹⁴⁰ En este sentido GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. La protección... op. cit., pág. 29, plantea una serie de medidas administrativas muy interesantes.

¹⁴¹ Vid. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dirección de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. *El Libro Blanco de la Trashumancia en España*. Ed. Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, pág. 14. Este libro recoge todo el conocimiento existente sobre esta práctica, ancestral y moderna.

¹⁴² En España el 80% de las colmenas son trashumantes y en Castilla y León el 72%, datos obtenidos de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *El sector apícola...* op. cit., pág. 29.

¹⁴³ «No deja de llamar la atención la utilización del término, que, si antes resultaba exclusivo de la cabaña ganadera, ahora se ha extendido también a las colmenas, en detrimento del, quizá más correcto, “traslado” de las mismas» FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas...* op. cit., pág. 106.

por todo el territorio como hemos visto en el punto anterior, por ello la Ley de Sanidad Animal es la que establece las bases relativas al transporte y movimiento pecuario dentro del territorio nacional, en sus artículos 47 y siguientes. Marco en el cual se desarrolla el resto de la normativa estatal y autonómica.

Respecto al movimiento de colmenas a nivel nacional, el Real Decreto 209/2002 establece en su art. 11 una serie de obligaciones que deben cumplirse para poder realizar el traslado. Los apicultores, previamente inscritos en el Registro de Explotaciones Ganaderas como trashumantes, deben comunicar a la autoridad competente de su Comunidad Autónoma con una antelación mínima de una semana al inicio del traslado de las colmenas, el programa de traslados previsto para los tres meses siguientes. Esta comunicación, de acuerdo al su apartado tercero del citado artículo, debe contener:

- a) *Fecha prevista de inicio de los traslados.*
- b) *Número de colmenas trasladadas.*
- c) *Lugar de origen de las colmenas.*
- d) *Lugar de destino de las colmenas.*
- e) *Conformidad con firma del veterinario oficial y sello de la unidad veterinaria.*

Por su parte la normativa autonómica, la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre, completando el Real Decreto nos indica que la autoridad competente será la Unidad Veterinaria donde se haya inscrito la explotación, y además establece un modelo para la comunicación.

Es obligación de la Unidad Veterinaria de origen, enviar con la mayor brevedad posible el programa de traslados a la autoridad competente del lugar de destino, de manera que no tiene que preocuparse de ello el apicultor trashumante. Lo que si debe tener en cuenta es la obligación de adjuntar toda esa documentación al libro de registro de la explotación, que debe acompañar en todo momento a las colmenas. Asimismo cualquier modificación que pueda surgir tiene que comunicarlo a la autoridad competente de origen, en un plazo máximo en 48 horas.

La problemática de esta práctica reside en el método de control utilizado por parte de la Administración, nos referimos a la comunicación previa, donde el interesado se limita a poner en conocimiento de la autoridad competente los datos relevantes para el inicio de la actividad trashumante como único requisito para poder realizarla. Y pese

a que sea una técnica menos intrusiva con el derecho de los solicitantes que la autorización previa, es menos garantista con los derechos de terceros que pueden verse afectados por esa actividad, puesto que no pueden defenderse antes del comienzo de la misma¹⁴⁴.

Esto da lugar a una disputa entre los que denominaremos apicultores locales y foráneos, puesto que los primeros que tienen sus explotaciones estantes cumpliendo con la legislación vigente en cuanto a distancias mínimas entre colmenares y respetando el área de pecoreo establecida, ven como los apicultores foráneos instalan sus colmenares sin cumplir con dichas medidas pero sin incumplir ninguna normativa. Todo ello puede dar lugar a una sobreexplotación de la zona que afecta tanto a la producción como a la supervivencia misma de las abejas¹⁴⁵. Ante esta situación el apicultor local puede solicitar a la Administración el cumplimiento de la normativa, o esta misma actuar de oficio como resultado de las facultades de comprobación, control o inspección que tenga atribuidas.

Respecto al transporte de las colmenas propiamente dicho, el cual resulta imprescindible si queremos realizar la trashumancia, debe ser objeto de regulación no solo por la seguridad de las abejas que se transportan, sino por la seguridad vial que afecta a la vida y salud de las personas. Por todo ello el Real Decreto 209/2002 en su artículo 11.6 establece que “*durante el transporte las colmenas deberán ir con la piquera cerrada, y si van con la piquera abierta, cubiertas con una malla o cualquier otro sistema que impida la salida de las abejas*”. En este mismo sentido el art. 12.3 de la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre, no hace otra cosa, que reproducir su contenido. Posteriormente se aprueba el Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, que se encarga de regular todos los aspectos relacionados con el traslado de animales, como son las diferentes autorizaciones y registro tanto en lo concerniente al transporte como al transportista, la documentación necesaria que debe portarse, así como la formación y obligaciones del conductor. Incluyendo específicamente en su en su ámbito

¹⁴⁴ En este sentido PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho...* op. cit., págs. 296-297, plantea como solución el combatir y reducir las «*patologías burocráticas*» que eternizan la tramitación y otorgamiento de las autorizaciones.

¹⁴⁵ No es un problema específico en nuestra Comunidad, muchas han sido ya las voces que se han levantado para solicitar más defensa de los apicultores locales, un ejemplo la proposición no de ley núm. 374/16, sobre el fomento de la apicultura en Aragón.

de aplicación a las abejas, puesto que excluye a los animales invertebrados¹⁴⁶, a excepción de estas.

10. Fomento de la actividad apícola.

Entendemos por actividad de fomento aquella “*modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos*”¹⁴⁷. Concretamente en el caso que vamos a analizar se trata de incentivos económicos que permiten a la Administración su intervención en las actividades privadas a través de ayudas públicas.

Desde la Union Europea se establece un marco normativo de apoyo al sector apícola con la finalidad de mejorar las condiciones generales de producción y comercialización de sus productos¹⁴⁸, en el cual los Estados miembros podrán establecer planes nacionales para el sector de la apicultura de una duración de tres años. El plan es un instrumento de ordenación por parte de la Administración, que sobre la base de un análisis de problemas y situaciones existentes, en este caso del sector apícola, fija unos objetivos a lograr en un determinado periodo de tiempo, además de las medidas necesarias para alcanzarlos¹⁴⁹.

En el ámbito nacional, la regulación del régimen de concesión de ayudas, así como la financiación estatal del mismo, queda definida en el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura y el procedimiento para su solicitud. El Plan Nacional Apícola vigente corresponde al trienio 2017-2019¹⁵⁰, y contempla ocho líneas de ayuda, que reflejan las principales

¹⁴⁶ De acuerdo a su artículo segundo «Este real decreto no será de aplicación a los transportistas, medios de transporte y contenedores de animales invertebrados, excepto las abejas de la miel (*Apis mellifera*) y abejorros (*Bompus spp.*), que se registrarán por lo dispuesto en el artículo 5.7 del presente Real Decreto...». Dicho artículo nos indica que «La autoridad competente podrá establecer un régimen simplificado de autorización cuando se trate del traslado de hasta 15 colmenas o de la trashumancia de estas».

¹⁴⁷ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho...* op. cit., pág. 301.

¹⁴⁸ Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios. DOUE L núm. 347 de 20 de diciembre de 2013.

¹⁴⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho...* op. cit., pág. 669.

¹⁵⁰ Actualmente están aprobados los programas apícolas del trienio 2020-2022 por la Decisión de Ejecución (UE) 2019/974 de la Comisión, a través de la cual la Unión compromete una contribución comunitaria de 40 millones de euros anuales. Siendo España el principal receptor con un 14% del total de los fondos. DOUE L núm. 157 de 14 de junio de 2019.

necesidades del sector¹⁵¹, que podemos resumir en: la asistencia técnica a los profesionales, la lucha contra las agresiones y enfermedades de las colmenas, racionalizar la trashumancia, el apoyo a los laboratorios de análisis de productos apícolas, la adopción de medidas de apoyo a la repoblación de la cabaña apícola, colaboración en investigación aplicada en el sector, realizar estudios de seguimiento del mercado y mejora de la calidad de los productos.

Estamos ante un régimen cofinanciado donde el 50% de la inversión proviene de la Unión Europea, concretamente a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), motivo por el cual la Comisión establece las líneas de actuación, mientras que el otro 50% corresponde al Estado Miembro, que debido al carácter descentralizado de nuestro país, se reparte de la siguiente manera; un 25% de los fondos provienen del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siendo competencia del Estado la planificación del programa, y la parte restante será sufragada por las Comunidades Autónomas, que serán las encargadas de instruir el procedimiento de concesión de ayudas, así como su resolución y pago.

Esta descentralización del Programa Nacional se justifica por la necesidad de adaptar el mismo a la *“gran variabilidad de sistemas productivos, condiciones geográficas y particularidades climatológicas existentes en el territorio nacional, y que influyen directamente en el modelo apícola instaurado en cada región”*¹⁵².

Por su parte la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ha determinado las bases reguladoras de las ayudas en la Orden AYG/550/2018, de 22 de mayo, donde recoge prácticamente lo establecido en la regulación estatal, con dos salvedades. En primer lugar, en los criterios objetivos establecidos para otorgar las ayudas y su ponderación, añade la condición de joven apicultor y de apicultora como puntuable, para así fomentar el acceso al sector de los jóvenes y las mujeres. Finalmente no se tiene en cuenta la línea de ayuda enfocada a la elaboración de programas de investigación aplicada en el sector apícola.

Por otro lado podemos encontrar otro tipo de ayudas encaminadas al fomento de la actividad apícola, aunque de menor cuantía son igualmente importantes. Se trata de

¹⁵¹ Vid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. Subdirección General de Productos Ganaderos. *Plan Nacional Apícola 2020-2022*. Madrid, 2019, págs. 137-140.

¹⁵² *Ibidem*, pág. 6.

aquellas incluidas dentro de la política de desarrollo rural de la Unión Europea, actualmente dentro del programa 2014-2020, y que constituye el segundo pilar de la Política Agraria Común. Cofinanciada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y de fondos regionales y nacionales¹⁵³.

Es dentro del programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020, donde encontramos las ayudas “*apicultura para la mejora de la biodiversidad*”, cuyo objetivo es frenar el éxodo de los apicultores a zonas más productivas, y con ello a aumentar la polinización y los efectos favorecedores de la biodiversidad¹⁵⁴. Dentro del propio programa se regulan las condiciones necesarias para acceder a las ayudas, así como su cuantía. Existe además compatibilidad entre el Programa de Desarrollo Rural y el Plan Nacional Apícola, puesto que los fines perseguidos son diferentes.

Por último, otra de las vías de fomento de la actividad son las primas otorgadas por polinización, por su importante papel en la función polinizadora y de aprovechamiento de los recursos naturales que realizan estos insectos. Muchas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León¹⁵⁵, han recogido con cargo a sus Presupuestos Generales estas ayudas, aunque desde la crisis financiera pocas son las que las mantienen¹⁵⁶.

¹⁵³ NÈGRE, François. «El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural» [en línea], Ficha temática sobre la Unión Europea, mayo 2019. [Fecha de consulta: 22 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/110/el-segundo-pilar-de-la-pac-la-politica-de-desarrollo-rural>

¹⁵⁴ Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014/2020, aprobado mediante Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de mayo de 2015, pág. 531.

¹⁵⁵ La última ayuda en Castilla y León fue establecida por la Orden AYG/259/2006, de 20 de febrero, BOCyL núm. 37 de 22 de febrero de 2006, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, enfocada en compensar a los titulares de explotaciones apícolas el beneficio que la polinización constituye para los cultivos y otras plantas.

¹⁵⁶ Por poner un ejemplo la comunidad de Cantabria, regula la prima de polinización mediante la Orden MED/22/2018, de 20 de abril, BOC núm. 87 de 4 mayo de 2018, y recientemente mediante la resolución del consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 19 de julio de 2019, ha convocado las ayudas para el año 2019. BOC núm. 149 de 5 de agosto de 2019.

CONCLUSIONES

I. La interacción de las abejas con el hombre se asienta fundamentalmente sobre dos pilares, en primer lugar representa una actividad ganadera en auge que fomenta el desarrollo rural y constituye una fuente de ingresos para gran número de personas. En segundo lugar cabe destacar la importantísima labor polinizadora que estos insectos desarrollan, incidiendo de manera directa en la agricultura al incrementar tanto la calidad como la cantidad de los cultivos, y por ende, de modo indirecto en la economía nacional. Todo ello sin olvidar los beneficios medioambientales que supone tanto para el equilibrio ecológico como para la biodiversidad.

II. La importancia de estos polinizadores difícilmente cuantificable en términos económicos, es suficiente para reflexionar sobre la necesidad de considerar el interés público que representan y otorgarles protección, no solo hacia las abejas como ser vivo indispensable para el mantenimiento del ecosistema, sino también a la apicultura como actividad que fomenta su cuidado y favorece su propagación. Si a todo ello le añadimos que en los últimos años las poblaciones de estos animales han sufrido una disminución alarmante en todo el mundo por el conocido como Síndrome de Despoblación de Colonias, producido entre otros factores por el cambio climático, la destrucción de espacios naturales, los monocultivos extensivos, o el uso de pesticidas nocivos, estos pequeños insectos han de ser objeto urgentemente de una política de defensa y conservación por parte del legislador.

III. Como consecuencia que muchos de los beneficios que aportan las abejas no entienden de fronteras, puesto que contribuyen a la mejora del conjunto de la sociedad es en el ámbito transnacional desde donde deben adoptarse las principales medidas de protección para que estas sean eficaces.

En primer lugar podemos destacar que desde la Unión Europea se ha limitado el uso de determinados plaguicidas, tarea nada fácil pues son muchos los detractores de estas medidas, en parte por los intereses contrapuestos de las grandes empresas que fabrican estos productos, argumentando que no existen alternativas viables a los mismos y como consecuencia son muchas las plagas a las que se pueden exponer nuestros cultivos si estos se eliminan. Sin entrar a discutir la veracidad de estas afirmaciones, lo que si podemos decir sin lugar a dudas, es que sería mucho mayor el problema que se ocasionaría a la agricultura y al medioambiente si desapareciesen las abejas. Por ello

hay que fomentar la búsqueda de alternativas mediante el estudio de nuevos métodos de lucha contra las plagas que sean más respetuosos con los polinizadores, además de continuar en esa línea de limitar el uso de insecticidas dañinos para los polinizadores, puesto que recientemente se advierte de los peligros de otros nuevos como son el tiacloprid y el acetamiprid.

En segundo lugar, otro aspecto importante a tener en cuenta no solo por la protección de estos animales, sino por las repercusiones que puede ocasionar al ser humano es el control y erradicación de las enfermedades de estos insectos. Desde el ámbito comunitario se están adoptando una serie de políticas sanitarias que constituyen la primera barrera para la detección y eliminación de las enfermedades, que junto con las medidas establecidas por los diferentes Estados Miembros evitan la propagación de estas por todo el territorio. No obstante, y sin desmerecer la labor que se está llevando a cabo por parte de la Administración, que se enfoca principalmente en la detección y tratamiento de las enfermedades, deberían adoptarse conjuntamente otras medidas como las enfocadas en la creación de colmenas fuertes, que harán a las poblaciones de abejas más resistentes desde un principio y los tratamientos que se realicen más efectivos.

En tercer lugar, desde la Unión Europea se están fomentando diferentes medidas de apoyo dirigidas a la apicultura, tanto como actividad pecuaria a través de los diferentes Programas Nacionales Apícolas, como por su función polinizadora mediante las recientes ayudas adoptadas dentro del marco de la Política Agraria Común, que sin duda en su conjunto constituyen un incentivo para el desarrollo de la misma.

Por último hemos de mencionar que existe otro problema en el que solo se conseguirán resultados desde la esfera internacional, nos referimos a la lucha contra la *Vespa Velutina* que se ha extendido de manera imparable por gran parte del territorio comunitario. Por ello es necesaria una respuesta coordinada de todos los Estados Miembros tanto en los métodos utilizados para combatirla como en compartir información de los mismos y sus resultados, puesto que actualmente existe un gran desconocimiento sobre ella, y ante lo cual los medios de comunicación y proyectos de difusión adquieren una gran relevancia, no solo entre los propios países, sino al conjunto de la población, especialmente los apicultores. Si bien es cierto que dentro de los Programas Nacionales Apícolas se han incluido ayudas para la investigación enfocada a limitar los efectos de la invasión por el avispon asiático, estos deben

realizarse de manera conjunta y organizada para obtener resultados, que hasta el momento no existen.

IV. En el ámbito nacional, fuera de las medidas establecidas desde la Unión Europea, la mayor parte de las decisiones adoptadas sobre las abejas se enfocan en la actividad ganadera. Estableciéndose una normativa básica a nivel estatal que es desarrollada o completada por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Tienen en común todas estas regulaciones de la apicultura que se le presta menor atención que a otros sectores de la ganadería, puesto que solo se tiene en cuenta los rendimientos económicos que produce, considerándola una actividad minoritaria, olvidando que forma parte de la agricultura y el medioambiente en los términos que hemos visto.

La normativa existente por lo tanto no es uniforme y muchas de las materias que afectan a las abejas están dispersas por el ordenamiento; ordenación de las explotaciones, fomento, sanidad, investigación, cría, o la comercialización de sus productos, de manera que se hace relativamente fácil equivocarse, por ello sería recomendable recogerlas en un texto único en beneficio de los apicultores, lo que podría ser un Código apícola. Donde además nuestro legislador no tiene por qué ir a remolque de las políticas dictadas por la Unión Europea en la materia, pudiendo actuar por su cuenta como hacen muchos países de nuestro entorno, un ejemplo podría ser prohibiendo el uso de otros pesticidas como ha hecho Francia, creando “autopistas” en márgenes de ríos o ciudades para favorecer la alimentación de las abejas como llevó a cabo Alemania, o regulando la apicultura urbana como Reino Unido.

En lo relativo a la práctica de la trashumancia, hemos de partir de la idea de que los recursos naturales existentes dentro del territorio nacional son un componente más del medio ambiente, y por tanto tienen la consideración de bienes públicos que pertenecen al conjunto de la sociedad y que estos pueden ser aprovechados por todos los apicultores, con independencia de su procedencia.

Actualmente cada Comunidad Autónoma ha elaborado y aplicado diferentes normas que establecen distancias mínimas que deben respetar los asentamientos apícolas muy desiguales entre sí, se genera un problema de inseguridad jurídica para los apicultores trashumantes. Es por ello que sería necesario establecer una regulación uniforme de dicha práctica, siendo necesario un estudio sobre la carga ganadera

existente en cada zona, además de establecer un procedimiento de autorización previa para los apicultores trashumantes, teniendo en cuenta que esto solo resultaría eficaz y beneficioso para todos los interesados si se agilizan los trámites. Además debería de regularse la trashumancia entre diferentes países, aspecto que desde mi punto de vista es importante sobre todo en Castilla y León, y que únicamente ha contemplado la Comunidad Autónoma de Extremadura con el vecino Portugal.

Otro de los problemas generados por la falta de armonización del sector es el que afecta al principal y más conocido producto de las abejas, la miel. Pese a que se ha intentado establecer una regulación homogénea dentro de la Unión Europea, la falta de control para determinar la calidad de la miel producida, que junto con la desinformación del consumidor que no sabe lo que consume, provoca que esta sea uno de los productos más falsificados del mundo. Por ello y ante la desconfianza de los mercados internacionales los consumidores cada vez demandan más miel a los productores primarios, los cuales, dependiendo de la Comunidad Autónoma deben hacer frente a diferentes exigencias y requisitos, creando desigualdades entre los diferentes proveedores. Por ese motivo y sin olvidar la salud de los consumidores, se debería crear una normativa estatal que establezca las condiciones de envasado, etiquetado y distribución de la miel, fomentando el cooperativismo entre pequeños productores y promoviendo la comercialización bajo sellos de calidad alimentaria de las distintas regiones, para hacer frente a esas importaciones de peor calidad, pero eso sí, más baratas.

Para finalizar, hemos de hacer referencia al fomento de esta actividad, aunque la mayoría de las ayudas sean consecuencia de la aplicación de políticas comunitarias, dentro de nuestro territorio se pueden, y deben, adoptarse una serie de medidas enfocadas en promover la apicultura, como recuperar la casi extinta prima de polinización, favorecer la utilización del monte público para aquellas actividades que aumenten la presencia de asentamientos apícolas, incentivar el relevo generacional o el impartir cursos de formación a los apicultores para que dispensen mejores atenciones y cuidados a las colmenas, lo que se traduce en enjambres más fuertes con menos enfermedades y en general en una mayor presencia de estos polinizadores.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDRE RAMÍREZ, Enrique. «Las abejas y sus enfermedades». *Revista Mundo ganadero*, 1994, núm. 4, págs. 70-73.
- BENEDETTI, Lorenzo y PIERALLI, Lucilla. *Apicultura*. Ed. Omega, Barcelona, 2008.
- CARRASCO DURÁN, Manuel. «La interpretación de la competencia del estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la constitución)». *Revista de derecho político*, 2005, núm. 62, págs. 55-94.
- CASINO RUBIO, Miguel, DEL OLMO ALONSO, Jesús, RODRÍGUEZ AYALA, Vanesa y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Organización administrativa». *Revista española de derecho administrativo*, núm. 197, 2019, págs. 153-172.
- CASTILLA Y LEÓN. Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Castilla y León. «Apicultura» [en línea] [Fecha de consulta: 16 de junio de 2019]. Disponible en: https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/jcyl/AgriculturaGanaderia/es/Plantilla100/1284534638214/_/_/_
- CELMA ALONSO, Pilar. *La intervención de la Administración en la agricultura y en la pesca (I). La agricultura comunitaria y la intervención de la Administración*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique, et al, *Parte especial del Derecho Administrativo. La intervención de la administración en la sociedad*. Ed. Colex, Madrid, 2008, págs. 955-958.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2017.
- DALMAU LLISO, Juan Carlos y DESCALÇ TORMO, Asensi. *Interiorización de efectos externos recíprocos entre actividades productivas: el caso de la polinización cruzada*, en: *IX Encuentro de economía pública, hacienda y medio ambiente*. Ed. Universidad de Vigo, Vigo, 2002.

- DE LIÑAN Y HEREDIA, Narciso José. «La abeja en el Derecho». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1926, núm. 19, págs. 44-54.
- DEY, Sumon. «Polinizadores bajo la lupa para mejorar los cultivos» [en línea] [Fecha de consulta: 17 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2016/03/polinizadores-bajo-la-lupa-para-mejorar-los-cultivos/>
- EFSA (European Food Safety Authority). *Evaluation of the data on clothianidin, imidacloprid and thiamethoxam for the updated risk assessment to bees for seed treatments and granules in the EU*. Ed. EFSA supporting publications, 2018.
- ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dirección de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. *El Libro Blanco de la Trashumancia en España*. Ed. Centro de Publicaciones, Madrid, 2012.
- ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. Subdirección General de Productos Ganaderos. *El sector apícola en cifras: Principales Indicadores Económicos*. Ed. Centro de Publicaciones, Madrid, 2019.
- ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Enfermedades de los animales» [en línea] [Fecha de consulta: 05 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animal-higiene-ganadera/sanidad-animal/enfermedades/>
- ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Paquete de higiene» [en línea] [Fecha de consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/legislacion/legislacion-comunitaria-letra-Q.aspx>
- FERNÁNDEZ DOMINGO, Jesús Ignacio. *Las abejas y el Derecho*. Ed. Reus, Madrid, 2018.
- FERNÁNDEZ URIEL, Pilar. *Dones del cielo. Abeja y miel en el mediterráneo antiguo*. Ed. Uned, Madrid, 2012.

- GALARTZA GARAIALDE, Egoitz. «Manual de gestión de la avispa asiática (Vespa Velutina)». Mayo 2016. 2013 [Fecha de consulta: 22 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/documentacion/2016/manual-para-la-gestion-de-la-avispa-asiatica-vespa-velutina/>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2017.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. «La protección jurídica y administrativa de las abejas», *revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental*, 2018, núm. 80, págs. 39-72.
- GIL ZUBILLAGA, Luis y LUEZAS PASCUAL, Rosa Aurora. «De panales y de abejas: apicultura riojana ayer y hoy». *Belezos: Revista de cultura popular y tradiciones de La Rioja*, 2015, núm. 29, págs. 38-47.
- GREENPEACE, «Alimentos bajo amenaza. Valor económico de la polinización y vulnerabilidad de la agricultura española ante el declive de las abejas y otros polinizadores». *Informes Greenpeace*, 2014, mayo.
- GREENPEACE, «El declive de las abejas: peligros para los polinizadores y la agricultura de Europa». *Informes Greenpeace*, 2013, abril.
- GREENPEACE, «Gotas de veneno para las abejas: análisis de los insecticidas neonicotinoides presentes en el agua de gutación de las plantas de maíz». *Informes Greenpeace*, 2013, diciembre.
- GUIOMAR NATES-PARRA, María. «Abejas silvestres y polinización». *Revista Manejo integrado de plagas y agroecología*, 2005, núm. 75, págs. 7-20.
- JAIMOVICH, Desirée. «Creación de un “drone abeja” para polinizar flores». [en línea] [Fecha de consulta: 17 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/tecno/2017/02/13/crearon-un-drone-abeja-para-polinizar-flores/>

- LINDE PANIAGUA, Enrique. *Presupuestos constitucionales de la intervención de la Administración en la sociedad*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique, et al, *Parte especial del Derecho Administrativo. La intervención de la administración en la sociedad*. Ed. Colex, Madrid, 2008, págs. 43-124.
- LÓPEZ-COLÓN, José Ignacio y GARCÍA CANO, José Luis. «Vespa velutina: la avispa asesina». *Revista El Ecologista*, núm. 97, 2018, págs. 21-23.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURILLAS, Juan-Cruz. *Administración y legislación ambiental*. Ed. Dykinson, Madrid, 2016.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, José Esteban. *La intervención de la Administración en la Agricultura y en la pesca (II)*, en: LINDE PANIAGUA, Enrique, et al. *Parte especial del Derecho Administrativo. La intervención de la administración en la sociedad*. Ed. Colex, Madrid, 2008, págs. 979-1054.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*. Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- NÈGRE, François. «El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural» [en línea], Ficha temáticas sobre la Unión Europea, mayo 2019. [Fecha de consulta: 22 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/110/el-segundo-pilar-de-la-pac-la-politica-de-desarrollo-rural>
- ORTEGO GIL, Pedro. «Hurtos de colmenas: apuntes históricos». *Cuadernos de historia del derecho*, 2015, núm. 22, págs. 45-71.
- ORTIZ GARCÍA, Mercedes. «La primavera gris; sobre el declive de las abejas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. 99-100, págs. 2261-2287.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Ed. Ediciones Académicas, Madrid, 2018.

- POLO TORIBIO, Gema. Abejas, enjambre, colmena: evolución histórico-jurídica a la luz del Fuero de Cuenca. En: *Actas del II Congreso Internacional y V Iberoamericano de Derecho Romano: (los derechos reales)*. Ed. Edisofer, Madrid, 2001, págs. 211-231.
- QUESADA, David. «Regulación legal de la apicultura urbana en España». 11 de enero de 2019. [Fecha de consulta: 01 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://desdelapiquera.com/blog/apicultura-urbana-espana/>
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. «Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1998, núm. 4, págs. 447-466.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel Ángel. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura». *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 312, 2010, págs. 127-178.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte general*. Ed. Tecnos, Madrid, 2016.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos: estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2018.
- UNIÓN EUROPEA. «EU honey market situation in 2018» [en línea] [Fecha de consulta: 12 de junio de 2019]. Disponible en: https://ec.europa.eu/agriculture/honey_en.
- VALDÉS, Paula. «Situación mundial de la producción y exportación de material vivo apícola». Chile, noviembre 2013 [Fecha de consulta: 04 de julio de 2019]. Disponible en: www.agrimundo.gob.cl

VALDÉS, Paula. «Situación mundial del Síndrome de Colapso de las Abejas». Chile, agosto 2013. [Fecha de consulta: 30 de julio de 2019]. Disponible en: www.agrimundo.gob.cl

VARELA LORENZO, Marcos. «Comercialización de Miel de producción primaria». Valladolid, 21 de abril de 2012. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2019]. Disponible en: <http://www.encinas.info/aprova.htm>

WOOD, Robert, NAGPAL, Radhika y WEI, Gu-Yeon. «Abejas roboticas». *Investigación y ciencia*, núm. 440, 2013, págs. 38-43.

RELACIÓN JURISPRUDENCIAL

STC (Pleno) núm. 32/1981, de 28 de julio, FJ 6º (ECLI:ES:TC:1981:32).

STC (Pleno) núm. 1/1982, de 28 de enero, FJ 5º (ECLI:ES:TC:1982:1).

STC (Pleno) núm. 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4º (ECLI:ES:TC:1982:84).

STC (Sala Segunda) núm. 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3º (ECLI:ES:TC:1983:77).

STC (Pleno) núm. 87/1985, de 16 de julio, FJ 8º (ECLI:ES:TC:1985:87).

STC (Pleno) núm. 69/1988, de 19 de abril, FJ 5º (ECLI:ES:TC:1988:69)

STC (Pleno) núm. 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5º (ECLI:ES:TC:1999:21).

STJUE de 6 de septiembre de 2011, asunto C-442/09, Bablok (ECLI:EU:C:2011:541)

STS (Sala Tercera) núm. 4290/1988, de 6 de junio, FJ 6º (ECLI: ES:TS:1988:4290).

STSJ CL (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 01066/2017, de 29 septiembre, FJ 3º (ECLI: ES:TSJCL:2017:3608).

STSJ CL (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 01072/2017, de 29 septiembre, FJ 4º (ECLI: ES:TSJCL:2017:3621).

STJ CL (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 00520/2018, de 29 mayo, FJ 2º (ECLI:ES:TSJCL:2018:2073).