

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 2/2025, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS APROVECHAMIENTOS APÍCOLAS EN LOS MONTES DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 14 de febrero de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente D^a. M^a del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de diciembre de 2024 tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, en relación con el proyecto de Decreto por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el mencionado oficio se indicaba el enlace al Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, a través del cual se podía acceder al texto del proyecto reglamentario (“Borrador Inicial”, fechado en noviembre 2024), así como al resto de documentación que formaba parte del citado expediente normativo, entre la que figuraba la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/38



2. Con fecha 21 de enero de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto regular los aprovechamientos apícolas en los montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Dicho proyecto normativo en tramitación consta de un preámbulo, tres Capítulos con 18 artículos, dos Disposiciones finales, una Disposición derogatoria única y cuatro Anexos, con el siguiente contenido:

- Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 1 al 7);
- Capítulo II. Procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia de las concesiones de aprovechamientos apícolas (artículos 8 al 13);
- Capítulo III. Ejecución y extinción de las concesiones de aprovechamientos apícolas (artículos 14 al 18).

Mediante la Disposición final primera se habilita el desarrollo normativo al titular de la Consejería competente en materia forestal; la Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma; y en la Disposición derogatoria única se establece la derogación expresamente del Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y del Decreto 196/2008, de 6 de mayo, por el que se modificó el

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/38



mismo, y quedarían asimismo derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo que se establecerá en dicho Decreto.

Por último, el proyecto normativo se completa con cuatro Anexos. El Anexo I contiene los criterios de valoración. Los Anexos II, III y IV, según se indica en el borrador remitido y en la MAIN, pero a cuyo contenido no ha tenido acceso la ACREA, se refieren, respectivamente a: la solicitud de concesión de asentamientos apícolas en montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la relación de asentamientos solicitados en distintas provincias por orden de preferencia; y las alegaciones a la propuesta provisional de resolución de la adjudicación de asentamientos apícolas en montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4. CONTEXTO NORMATIVO

En este apartado se cita la normativa más relevante vinculada a la materia objeto del presente informe. Las referencias de este apartado se ceñirán a las referencias normativas internacionales, europeas, nacionales y autonómicas más relevantes directamente relacionadas con el contenido del proyecto normativo analizado, sin ánimo de exhaustividad.

Se citarán también las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado; aplicables, asimismo, al proyecto normativo que es objeto de este informe.

4.1. En materia de apicultura

4.1.1. Iniciativas internacionales y europeas

- Directiva 2001/110/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, relativa a la miel;
- Directiva (UE) 2024/1438 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se modifican las Directivas 2001/110/CE, relativa a la miel, 2001/112/CE, relativa a los zumos de frutas y otros productos similares destinados a la alimentación humana, 2001/113/CE, relativa a las confituras, jaleas y «marmalades» de frutas, así como a la crema de castañas edulcorada, destinadas a la alimentación humana, y 2001/114/CE, relativa a determinados tipos de leche conservada parcial o totalmente deshidratada destinados a la alimentación humana, del Consejo;
- Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM);

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/38



- Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal («Legislación sobre sanidad animal»);
- Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n. 1307/2013¹;
- Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869;
- Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica;
- 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 (30 de noviembre de 2018);
- Marco Mundial de Biodiversidad, adoptado en la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada los días 7 a 19 de diciembre de 2022;
- Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada – Contabilidad de los Ecosistemas (SCAEI), adoptada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 52.ª sesión, celebrada en marzo de 2021;
- Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En particular los objetivos 14.2, 15.1, 15.2 y 15.3, hacen referencia a la necesidad de garantizar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas;
- Resolución aprobada el 1 de marzo de 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el período 2021-2030 Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas, a fin de apoyar y ampliar los esfuerzos encaminados a prevenir, detener e invertir la degradación de los ecosistemas en todo el mundo y concienciar sobre la importancia de su restauración;

¹ El mismo contempla en su artículo 55 los tipos de intervenciones a realizar en el sector apícola y la ayuda financiera de la Unión para esta intervención, destinada a la elaboración de programas nacionales para mejorar las condiciones generales de producción y comercialización de los productos apícolas («programas apícolas»).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/38



- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final;
- Comunicación de 24 de enero de 2023, «Revisión de la Iniciativa sobre los polinizadores - Un nuevo pacto para los polinizadores»;
- Estrategia «De la Granja a la Mesa» y Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030².

4.1.2. Normativa estatal

- Constitución Española (artículos 148.1.8ª y 149.1.23.ª);
- Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal;
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres;
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas;
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes (artículos 15.5 y 36);
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad;
- Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas;
- Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa Nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel.
- Real Decreto 906/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Apícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común.

4.1.3. Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía para Andalucía [artículo 57.1.a)];
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (Título V);
- Ley 8/2003, de 28 octubre, de la Flora y Fauna Silvestres de Andalucía;
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía;

² La misma tiene por objeto garantizar que, de aquí a 2030, se vaya recuperando la biodiversidad en beneficio de las personas, el planeta, el clima y nuestra economía. Establece un ambicioso Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE que incluye una serie de compromisos fundamentales, entre otros, el de presentar una propuesta sobre una serie de objetivos de la UE en materia de restauración de la naturaleza, jurídicamente vinculantes, con la finalidad de recuperar ecosistemas degradados, especialmente aquellos con mayor potencial de captura y almacenamiento de carbono, así como para prevenir catástrofes naturales y reducir su impacto, cuando se produzcan.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/38



- Decreto 250/1997, de 28 de octubre, se reguló el sistema de adjudicación de los asentamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats;
- Resolución de 15 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos, por la que se publica la oferta de asentamientos apícolas en montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente al periodo 2019/2023.

4.2. Normativa en materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009, de 23 de noviembre);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009, de 22 de diciembre);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015);
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía;
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante, Decreto 622/2019).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/38



5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

5.1. Ámbito sobre el que se proyecta la concreta intervención pública

La apicultura es la actividad económica que se realiza para la obtención de productos procedentes de las abejas. Los productos que se obtienen de las abejas son muy variados, siendo útiles para la alimentación humana, la confitería, la farmacología y la cosmética, y van desde la producción de miel³ (producto principal), a la cera, el polen, la jalea real y los propóleos hasta la producción de los venenos terapéuticos, pasando por el servicio de polinización.

Además de estas utilidades que inciden en la economía y el desarrollo rural, es muy significativo el papel que tienen las abejas en la conservación del medio ambiente, siendo la polinización el mejor servicio que cumplen para la naturaleza y para el hombre, dado que las abejas son los polinizadores naturales más importantes en la mayoría de los ecosistemas, y su existencia permite el mantenimiento del correcto funcionamiento de éstos. Así, son las responsables de polinizar el 80% de las plantas entomófilas, entre las que se encuentran numerosas plantas silvestres y un gran número de cultivos.

Las abejas ayudan a que fructifiquen numerosas especies, a la conservación de la cubierta vegetal y de este modo, contribuyen al mantenimiento y mejora de la heterogeneidad de los paisajes agrícolas, así como de los elementos de conectividad entre hábitats y espacios protegidos, y, en definitiva, al mantenimiento de la biodiversidad.

El sector apícola español es fundamentalmente profesional y está vinculado a la realización de la trashumancia. También se caracteriza por su vinculación económica con determinadas zonas productivas y con el propio sector alimentario, donde España es una de las primeras potencias productoras y exportadoras de miel en la Unión Europea (en adelante, UE).

Atendiendo a los datos derivados de las Principales magnitudes e Indicadores económicos para este sector correspondientes al 2023, publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante, MAPA), cabe destacar la siguiente información estadística:

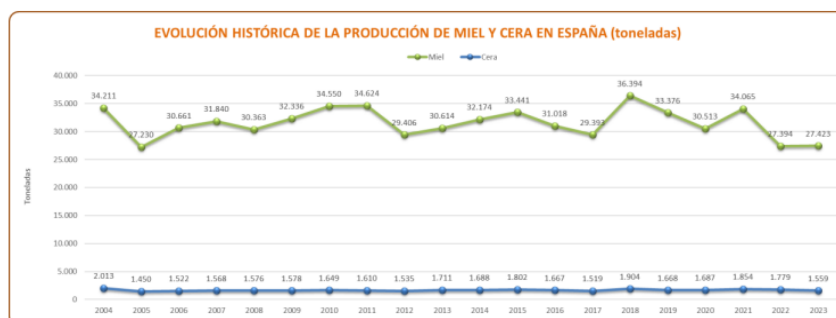
La producción de miel en España se sitúa en el año 2023 en 27.423 Tm (último dato disponible en la Estadística MAPA, 2024) tras años de altibajos. Se ha registrado un descenso en la producción en 2022 y 2023, siendo la caída este último año del 19,5% respecto a 2021. Este descenso marcado en la producción se debe a múltiples factores, principalmente, a las malas condiciones climatológicas y al mal estado de las colmenas al inicio de la etapa productiva, debido a problemas sanitarios como la varroosis, o a la presencia de especies exóticas invasoras.

³ Según la Organización de la FAO, “la miel es un alimento nutritivo, saludable y natural producido por las abejas. Sus propiedades benéficas van más allá del uso como dulcificante, ya que le donan propiedades nutritivas y organolépticas únicas. En función de las condiciones ambientales, geográficas y climáticas, la miel puede variar en el contenido de polen y humedad relativa. La miel se produce en los cinco continentes y su consumo varía de un país a otro según la cultura y los hábitos alimentarios”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/38



Por el contrario, la producción de cera se mantiene con una tendencia más estable en los últimos años, alcanzando en 2023 la cifra de 1.559 Tm. Sin embargo, su importancia productiva para el sector apícola es escasa en comparación con la producción de miel.



Fuente: Indicadores Económicos Sector Apícola 2023. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. S.G. Estadística, 2024

En cuanto a la distribución de la producción en el territorio nacional, ésta se concentra fundamentalmente en 4 comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.), concretamente, Andalucía (14,4%), Castilla y León (16%), Comunidad Valenciana (16,6%) y Extremadura (13%). Entre las 4 concentran el 60% del total de la producción de miel en España.

En los últimos años el sector viene manteniendo un crecimiento constante, tanto en número de explotaciones, de colmenas y de apicultores.

España cuenta con 36.893 explotaciones según datos de febrero de 2024 del Registro de explotaciones apícolas en España (en adelante, REGA), lo que supone un aumento del 0,2% respecto al anterior ejercicio, y de las que alrededor del 17% son profesionales (aquellas explotaciones que reúnen más de 150 colmenas). El número de explotaciones apícolas en España ha aumentado en torno al 55% en el periodo 2010/2024⁴.

España destaca por su censo de colmenas, en el ámbito comunitario, cifrado en 2.803.668 colmenas; según REGA, en el mes de marzo de 2024 constan 2.803.668 colmenas. Dicha cifra representa alrededor del 16% de las colmenas de la UE. Nuestro país también destaca a nivel europeo por el hecho de que el 80% se encuentra en manos de apicultores profesionales, definidos como aquellos que gestionan más de 150 colmenas. El grado de profesionalización de la apicultura en España supera la media de la UE, con alrededor de un 22% de apicultores profesionales. Este perfil, unido a datos productivos y de

⁴ Sin embargo, según el citado Ministerio conviven en nuestro país una gran diversidad de modelos productivos que refleja la actividad apícola en cada región. A grandes rasgos, se puede hablar de dos apiculturas diferentes: la existente en la zona norte, noroeste y las regiones insulares (caracterizada por el alto grado de “hobbistas” y de apicultores pequeños que, en su mayoría, no practican la trashumancia) y la predominante en el centro y sur/sureste (con un mayor grado de profesionalización y mayoritariamente trashumante).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/38



comercio exterior de gran relevancia, refleja la importancia del sector apícola español. Otra singularidad del censo de colmenas es que, del total, el 80% son colmenas trashumantes.

En el ámbito nacional, la mayor parte del censo de colmenas y de la producción de miel y cera se concentra en las CC.AA. de Extremadura (23%), Andalucía (18%), Castilla y León (15%) y la Comunidad Valenciana (10%).



Fuente: Indicadores Económicos Sector Apícola 2023. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. REGA, marzo 2024

En cuanto al número de explotaciones, la relación varía, concentrándose en Castilla y León, Andalucía y Galicia.

La apicultura, en línea con la mayor parte del sector primario español, ha hecho de la internacionalización una estrategia clave para su crecimiento y revalorización. Esto se ve reflejado en la evolución creciente del balance de comercio exterior de la miel, tanto en términos de volumen como en valor económico.

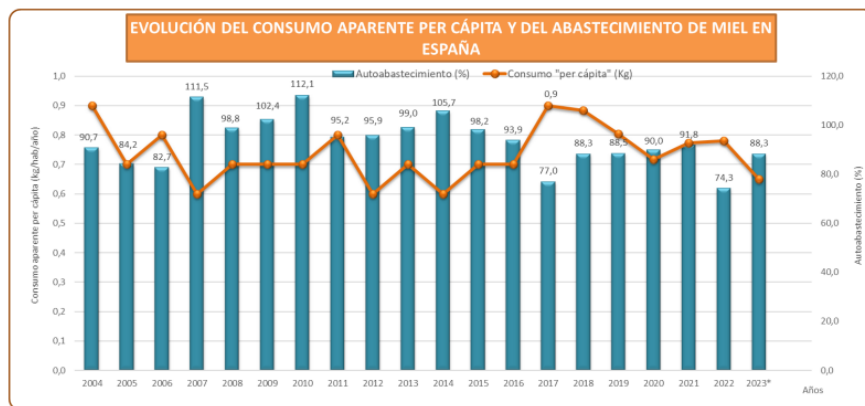
Así, en lo relativo a las importaciones, en España el volumen acumulado en 2023 alcanzó las 31.380 Tm de miel, habiéndose reducido las importaciones respecto a años anteriores (en 2022 la cifra acumulada de importaciones fue de 37.645 Tm). En términos de valor se produjo una disminución respecto a años anteriores, registrando las importaciones un valor total de 63,1 M € en 2023, mientras que en la misma fecha de 2022 se acumularon 89,8 M €. Si hablamos de las exportaciones, en España el volumen acumulado en 2023 alcanzó las 27.762 toneladas de miel, habiendo descendido ligeramente esta cifra respecto a años anteriores (en 2022 se registraron 28.159 toneladas). Lo mismo ocurre en términos de valor, siendo en 2023 el valor acumulado de 106,8 M €, cifra inferior a la registrada en 2022 (de 113,1 M €).

Desde la óptica de la demanda, el consumo aparente estimado de miel en España desciende levemente en 2023 respecto al año anterior, situándose en 650 gramos/per cápita, un 16% menos que en 2022, aproximadamente. Nuestro nivel de autoabastecimiento, en 2023, se sitúa en un valor del 88,3%, habiendo aumentado este porcentaje respecto al año anterior. En cuanto al consumo real en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/38



hogares en el año 2023, se observa un aumento del consumo respecto al año anterior, tanto en miel envasada como en miel a granel, siendo más estable el aumento del consumo de la primera.



Fuente: Indicadores Económicos Sector Apícola 2023. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: (DG Industrias Agroalimentarias)

Con respecto al contexto regulatorio, existe un amplio conjunto de iniciativas internacionales, disposiciones legislativas de ámbito europeo y estrategias comunitarias que inciden sobre la apicultura, algunas de las cuales se han enumerado en el apartado 4 del presente Informe.

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

Tras la última Reforma de la Política Agrícola Común (en adelante, PAC), el sector de la apicultura ha entrado a formar parte del Plan Estratégico de la PAC (en adelante, PEPAC), junto con las intervenciones sectoriales del vino y de las frutas y hortalizas, con un marco de ayudas aprobado hasta el año 2027. En concreto, la Intervención Sectorial Apícola (en adelante, ISA) para el periodo 2023-2027 fue aprobada con el resto de las medidas del PEPAC, mediante la Decisión de Ejecución de la Comisión de 31 de agosto de 2022, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

En España, el citado Real Decreto 906/2022, de 25 de octubre, constituye la norma que regula la Intervención Sectorial Apícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común. Esta disposición recoge el régimen de actuaciones, financiación, comunicación y aplicación de la ISA,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	14/02/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/38



siguiendo las directrices propuestas desde la Unión Europea⁵. En el modelo descentralizado español, la aplicación de la intervención sectorial apícola en las diferentes regiones recae sobre las autoridades competentes de las CC.AA., las cuales ejecutan y supervisan su aplicación, según lo expuesto en sus respectivas disposiciones autonómicas de aplicación.

En el caso de Andalucía, mediante la norma proyectada se regulan los aprovechamientos apícolas en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en particular, el procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia competitiva y la concesión de estos aprovechamientos.

Actualmente, en Andalucía, el sistema de adjudicación de los asentamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma se regula mediante el Decreto 250/1997, de 28 de octubre, modificado mediante el Decreto 196/2008, de 6 de mayo.

En la página web de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente se explica que, aunque la mayoría de los montes y matorrales andaluces son adecuados para el aprovechamiento apícola, habida cuenta de la diversidad de su flora —con abundantes floraciones—, la oferta para la ocupación de estos aprovechamientos apícolas en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía se establece en función de los estudios de carga apícola realizados por la Consejería⁶, los cuales determinan el número idóneo de colmenas que puede albergar cada monte, de manera que se garantice una explotación racional y sostenible de este importante recurso.

El aprovechamiento apícola en montes públicos tiene carácter gratuito (ex artículo 1.2) y se realiza mediante asentamientos, entendidos como aquellos lugares físicos donde se ubican las colmenas. Estos aprovechamientos han de figurar previamente en los respectivos Programas Anuales de Aprovechamientos de Monte de carácter provincial (artículo 2).

⁵ El objeto de esta Intervención Sectorial Apícola (ISA) será paliar estas debilidades detectadas en el sector de la apicultura en España, aumentando su competitividad, de acuerdo con los tipos de intervención definidos en el artículo 55 del Reglamento (UE) 2021/2115, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, cumpliendo, asimismo, con los objetivos generales del Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común (PAC) del Reino de España 2023-2027 establecidos en el artículo 6 del citado reglamento, a cuyo efecto en el sector apícola se han fijado los siguientes objetivos:

- a) Objetivo primario: objetivo específico 6. Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes, considerado como objetivo primario de la intervención.
- b) Objetivo específico 2. Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización.
- c) Objetivo específico 3. Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.
- d) Objetivo específico 4. Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible.
- e) Objetivo específico 9. Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales.
- f) Objetivo transversal. Modernizar el sector a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promover su adopción.

⁶ En este sentido, destaca el mapa de aptitud para los aprovechamientos apícolas en la superficie forestal de montes públicos andaluces, elaborado en el año 2005.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/38



Se dispone que los adjudicatarios de este tipo de asentamientos apícolas sean exclusivamente los apicultores profesionales (explotaciones de más de 150 colmenas) y no los apicultores “hobbistas”.

En el caso de que el monte en el que se ubica el asentamiento acoja otros aprovechamientos de diferente naturaleza, se deberá llevar a cabo una coordinación de actividades entre los operadores económicos implicados.

Con respecto a la importancia económica y medioambiental de la actividad apícola, interesa traer a colación lo manifestado en la parte expositiva de la norma y en la MAIN:

“La apicultura es una actividad ganadera que, además de su valor económico, tiene un papel clave en el equilibrio ecológico, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el sostenimiento del medio rural.

En Andalucía, es fundamental para la polinización de cultivos típicos de la zona como cítricos, frutales y leguminosas.

Los apicultores andaluces, a menudo trashumantes, utilizan y aprovechan los extensos terrenos forestales de la comunidad y su rica diversidad florística, especialmente en primavera y otoño. De esta forma, los montes se han convertido en áreas tradicionales para el establecimiento de colmenares, lo que favorece la conservación de su biodiversidad y promueve un aprovechamiento diverso, racional y sostenible”.

En conexión con lo anterior, se ofrece a continuación un cuadro en el que se recoge la información estadística sobre producción de miel, cera y rendimiento de las colmenas correspondiente a nuestra Comunidad Autónoma, por provincia, relativa a 2023, y un gráfico sobre la evolución de dicha producción en Andalucía en el periodo 1987-2023, en ambos casos, procedente del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (en adelante, IECA), elaborada a partir de los datos del Anuario Estadístico del MAPA:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/38



Cuadro 1. Producción de miel, cera y rendimiento de las colmenas por provincias. Año 2023

Tipo de producto	Tipo de colmena	Medida	Territorio									
			Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía	
Miel	Explotaciones apícolas	Número de colmenas	122.216	30.500	53.488	43.513	60.823	34.348	73.049	84.636	502.573	
		Producción (Kg)	1.442.149	335.500	534.880	435.130	243.292	205.058	292.196	423.180	3.911.384	
	Trashumante	Rendimiento (Kg/colmena)	11,80	11,00	10,00	10,00	4,00	5,97	4,00	5,00	7,78	
Miel	Explotaciones apícolas	Número de colmenas	1.096	1.450	775	677	822	2.106	660	633	8.219	
		Producción (Kg)	3.562	15.950	3.875	3.047	2.466	9.561	1.320	1.899	41.680	
	Estantes	Rendimiento (Kg/colmena)	3,25	11,00	5,00	4,50	3,00	4,54	2,00	3,00	5,07	
Cera	TOTAL	Número de colmenas	123.312	31.950	54.263	44.190	61.645	36.454	73.709	85.269	510.792	
		Producción (Kg)	1.445.711	351.450	538.755	438.177	245.758	214.619	293.516	425.079	3.953.064	
	Explotaciones apícolas	Rendimiento (Kg/colmena)	11,72	11,00	9,93	9,92	3,99	5,89	3,98	4,99	7,74	
Cera	Trashumante	Número de colmenas	122.216	30.500	53.488	43.513	60.823	22.744	73.049	84.636	490.969	
		Producción (Kg)	54.997	15.250	53.488	43.513	18.247	10.007	7.305	21.159	223.966	
	Trashumante	Rendimiento (Kg/colmena)	0,45	0,50	1,00	1,00	0,30	0,44	0,10	0,25	0,46	

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR
VERIFICACIÓN

JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO
MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES
EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO

14/02/2025
PÁG. 13/38



Tipo de producto	Tipo de colmena	Medida	Territorio									
			Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía	
Explotaciones apícolas Estantes	TOTAL	Número de colmenas	1.096	1.450	775	677	822	931	660	633	7.044	
		Producción (Kg)	208	725	388	271	247	344	0	158	2.341	
		Rendimiento (Kg/colmena)	0,19	0,50	0,50	0,40	0,30	0,37	0,00	0,25	0,33	
TOTAL	TOTAL	Número de colmenas	123.312	31.950	54.263	44.190	61.645	23.675	73.709	85.269	498.013	
		Producción (Kg)	55.205	15.975	53.876	43.784	18.494	10.352	7.305	21.317	226.307	
		Rendimiento (Kg/colmena)	0,45	0,50	0,99	0,99	0,30	0,44	0,10	0,25	0,45	

Fuente: IECA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Anuario Estadístico; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estadística de lana, miel y huevos para consumo humano; Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural (información a 17/01/2025)

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		14/02/2025
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	PÁG. 14/38
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		



Gráfico 1. Evolución de la producción de miel y cera en Andalucía (1987-2023)



Fuente: IECA. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (consultado en enero de 2025)

5.2. Consideraciones preliminares

Este Consejo valora positivamente que por la autoridad promotora de la presente iniciativa se haya recabado de este organismo el preceptivo informe. A este respecto, cabe significar que se trata de la primera vez que este Consejo ha tenido la oportunidad de realizar un pronunciamiento sobre la materia objeto de regulación en el caso que nos ocupa. Ello, sin perjuicio de los numerosos informes emitidos en relación con los recursos naturales⁷.

Se efectuará el análisis del proyecto de decreto remitido por la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, aplicando los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros, para hacerlos compatibles con los intereses generales perseguidos por la iniciativa normativa. Dicho examen se centrará en el texto del proyecto normativo y en el Anexo I relativo a los criterios de valoración. Sin embargo, no se extenderá a los Anexos II, III y IV, a cuyo contenido no se ha podido tener acceso.

Estos principios están recogidos en distintas normas de rango legal⁸ y deben guiar la actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir.

⁷ Disponibles en la página web de la ACREA: <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia>.

⁸ Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015 (artículo 129.1); la Ley 40/2015 (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2). Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) se ha encargado de configurar y



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/38



Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, estos principios fueron reconocidos en la Ley 6/2007, de 26 de junio que, en su artículo 2.2, define la mejora de la regulación económica como “el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Asimismo, conforme a la LGUM⁹, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas, los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, hablamos de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9)¹⁰.

Singularmente, ex artículo 9.2 de la LGUM, deberán garantizar que las siguientes disposiciones y actos cumplen los citados principios:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

hacer público un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia, conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por las autoridades competentes.

En idéntico sentido, en la Unión Europea, el «Paquete de Mejora Normativa» (*Better regulation package*) aprobado en el año 2015, contiene un conjunto directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una Guía de Mejora Normativa, complementadas por una Caja de herramientas para la mejora de la regulación, revisadas en noviembre de 2021 y julio de 2023 para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

⁹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que, para la efectiva aplicación de estos principios, la LGUM establece unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM), si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración pública contrarias a los principios de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/38



e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

Con arreglo al artículo 5 de la LGUM¹¹, los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad, habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG) de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre¹², debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias.

En este sentido, es preciso recordar que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de ésta, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

Debe tenerse en cuenta, por ello, que no basta invocar la existencia de una RIIG, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida y, además, constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa¹³.

¹¹ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

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

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

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

¹² “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

¹³ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/38



Dicho análisis debe figurar en el expediente de tramitación de la norma, especialmente, tratándose de límites, condiciones, requisitos que no se encuentran previamente recogidos en la normativa estatal o autonómica que regula los centros y servicios sanitarios, razonándose si las restricciones escogidas permiten alcanzar los objetivos de forma adecuada y eficaz, valorando las ventajas e inconvenientes en comparación con otras posibles alternativas, debiendo justificarse que otro tipo de medidas alternativas menos restrictivas no eran posibles o no resultaban suficientes *per se* o idóneas para atender adecuadamente a la protección de las posibles RIIG invocadas.

Por otra parte, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este proyecto normativo se ajustan también al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM¹⁴.

Asimismo, debe asegurarse que no incluye requisitos de acceso o ejercicio que pudieran comportar actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en el sentido señalado por el artículo 18 de la LGUM.

Debe tenerse en cuenta que, para la efectiva aplicación de estos principios, la LGUM establece unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM)¹⁵ si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración pública contrarias a los principios de la LGUM.

Desde esta óptica, el sector de la apicultura ha sido objeto de análisis como consecuencia de la presentación de reclamaciones o procedimientos de información por parte de los operadores económicos al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, antes citados.

Entre los expedientes tramitados por la SECUM, relativos a la actividad agrícola de la apicultura, merecen destacar los asuntos 26.0128_AGRICULTURA-Apicultura y 28.0188 AGRICULTURA-Apicultura cítricos Valencia, en los que se analizaron, respectivamente, los Acuerdos del Consell de 24 de marzo de 2017 y de 20 de marzo de 2020, por los que se aprobaban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos. En concreto, en tales acuerdos se establecían reglas de distancias de las colmenas a las plantaciones de cítricos durante la época de floración de éstos¹⁶.

junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

¹⁴ *“Principio de simplificación de cargas.*

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

¹⁵ Esta Secretaría, dependiente de la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

¹⁶ En los informes finales emitidos por la Secretaría sobre las citadas medidas que incidían sobre dos sectores económicos enfrentados por los efectos de la polinización cruzada entre parcelas cítricas, se dictaminó que “las autoridades

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/38



Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva¹⁷, que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales¹⁸, siendo fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa¹⁹.

Se han de tener muy en cuenta también las Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva, de 7 de julio de 2021 (con referencia G-2021-01), de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), de 15 de octubre de 2021. En dicho documento se recogen tres decálogos en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas y la contratación públicas, para promover una intervención pública pro competitiva que estimule una recuperación económica sólida, inclusiva, sostenible e innovadora²⁰.

competentes, cuando regulan una actividad económica, deben, en primer lugar, analizar la razón imperiosa de interés general que pretenden salvaguardar, que, en este caso estará vinculada con la externalidad derivada de la producción de mandarinas híbridas (la aparición de frutos con semillas en cosechas de cítricos cercanas) y, en segundo lugar, evaluar la proporcionalidad de la norma elegida en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, de modo que “no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”, en este caso, para la producción de naranjas y la producción de miel¹⁹. Junto a los informes emitidos por la SECUM en el marco de los dos citados expedientes en materia de apicultura, esta Agencia, en su condición de punto de contacto de unidad de Andalucía, emitió su pronunciamiento al respecto.

¹⁷ El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

¹⁸ En particular, por la Recomendación aprobada por el Consejo ministerial de la OCDE, el 31 de mayo de 2021. Esta recomendación establece un conjunto de principios que garantizan que las medidas de los Gobiernos sean competitivamente neutrales y que todas las empresas compitan en igualdad de condiciones, independientemente de factores de índole subjetiva, como la propiedad, la sede o la forma jurídica de las empresas. Recomienda que el marco legal sea neutral y que la competencia no sea impedida, restringida o distorsionada indebidamente. También se recomienda evitar las ventajas y medidas selectivas que puedan mejorar indebidamente la posición en el mercado de una empresa y distorsionar la competencia.

¹⁹ De acuerdo con la OCDE, la neutralidad competitiva es un principio fundamental del derecho y política de competencia según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas entregadas por el Estado. Es decir, se debe garantizar que empresas tanto públicas como privadas, nacionales como extranjeras, locales como nacionales, compitan en igualdad de condiciones y enfrenten el mismo conjunto de reglas.

Desde una perspectiva económica, la ausencia de distorsiones en la competencia permite que la economía utilice los recursos de manera eficiente (eficiencia asignativa) y entregue incentivos para alcanzar el máximo nivel de producción con la menor cantidad de recursos posibles (eficiencia productiva).

Desde la perspectiva de la política de competencia, la neutralidad competitiva garantiza una competencia efectiva en el mercado, al maximizar la competencia en función de los méritos de las empresas.

Así, el concepto de un “campo de juego nivelado” entre las empresas públicas y privadas constituye el eje sobre el que pivota la neutralidad competitiva. El fin último debe ser promover la eficiencia económica y la integridad de los mercados, con el objetivo de traspasar las eficiencias, los menores precios, mejor calidad, mayor innovación y productividad a los consumidores finales.

²⁰ En particular, cabe recordar algunas de las recomendaciones recogidas en dicho documento:

- Promover una regulación pro-competitiva de los mercados.
- Aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/38



La elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas regulatorias que se detallan en el cuerpo de la misma.

Cabe subrayar que en la parte expositiva del proyecto analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 7 bis.1.a).3.º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Por su parte, en la MAIN se señala que *“las medidas previstas en el proyecto de Decreto son necesarias para alcanzar objetivos de interés general, tales como el mantenimiento de la biodiversidad, conservación de ecosistemas, y que no se ha introducido ninguna disposición que favorezca injustificadamente a ciertos operadores económicos sobre otros”*. Y se concluye afirmando que *“el proyecto de Decreto garantiza que las nuevas disposiciones no introduzcan barreras injustificadas y que las regulaciones sigan promoviendo un entorno competitivo y justo para todos los operadores económicos”*. Con relación a dicha manifestación, ha de subrayarse que en el apartado 4.4 de observaciones particulares de este informe se analizarán, de forma detallada, aquellos contenidos regulatorios que se han detectado por esta Agencia y que, sin embargo, son susceptibles de afectar a la competencia o a la unidad de mercado.

5.3. Observaciones generales

Es de agradecer la proactividad y el esfuerzo de la administración autonómica andaluza y, en especial, del órgano proponente, al elaborar una norma con la intención de actualizar el marco normativo regulador de la actividad apícola en los montes públicos de la Comunidad de Andalucía y de contribuir a la mejora de la regulación de las actividades económicas.

En tal sentido, el proyecto de Decreto objeto de análisis pretende agilizar el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos apícolas en los montes de titularidad de la Comunidad Autónoma. Con esta regulación se favorece el desarrollo de la apicultura en zonas rurales, al aportar superficie de monte público que puede ser aprovechada por las explotaciones apícolas de forma gratuita.

Al mismo tiempo, el proyecto normativo analizado trata de ser una propuesta integradora y coherente con el marco normativo estatal vigente, ajustándose a sus esquemas conceptuales básicos, tanto teóricos como competenciales, promoviéndose un aprovechamiento de los montes de manera diversa, racional y sostenible. Puede citarse, en tal sentido, entre otras, la inclusión en la norma proyectada del

-
- Evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla.
 - Promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente.
 - Mantener la neutralidad competitiva.
 - Evitar el proteccionismo frente a la competencia externa.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/38



concepto de explotación apícola profesional acuñado en la norma básica estatal sectorial de aplicación.

En particular, se valora positivamente también que, en línea con la regulación autonómica en vigor, se establezca un procedimiento de concurrencia competitiva para la adjudicación de los asentamientos, así como que se haga una mención expresa, en el artículo 7.1, a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Dichos principios han de favorecer la competencia adecuada en dicho procedimiento y la igualdad de oportunidades en el acceso a la actividad.

Asimismo, se considera muy positivo que se articulen medidas tendentes a clarificar la redacción del texto y a dar solución a los aspectos problemáticos surgidos en la aplicación del actual Decreto 196/2008, de 6 de mayo, aspirando a que el procedimiento de adjudicación sea lo más eficaz y eficiente, y más simple para las personas interesadas.

En conexión con lo anterior, merecen una valoración positiva las previsiones regulatorias destinadas a racionalizar, ahorrar cargas administrativas, y especialmente a simplificar el procedimiento de adjudicación, permitiendo a los solicitantes realizar una autoevaluación y completar el proceso de manera totalmente digital y a la modernización del procedimiento de las concesiones de aprovechamientos apícolas, previendo su tramitación electrónica, en adaptación al régimen dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Así pues, con la telematización del procedimiento y la digitalización de los trámites administrativos se facilita la gestión documental, se dispone la coordinación efectiva entre órganos gestores y administraciones, y se reducen los tiempos de respuesta, contribuyendo a la mejora de la competitividad empresarial.

Además, con ello, se permite que la valoración de las solicitudes se haga de forma más clara, eficaz y eficiente, y se posibilita que la comprobación de los requisitos sea totalmente automatizada, reduciendo significativamente la información y documentación a presentar junto con la solicitud. A su vez, se contribuye a no saturar a las unidades instructoras, lo que puede propiciar una reducción de los plazos de resolución.

Por último, se valora positivamente la previsión de los nuevos procedimientos regulados en el proyecto de decreto (artículos 14.1 y 18), a saber:

- a) El de comunicación de la persona titular del aprovechamiento a la Delegación Territorial donde se ubique el monte, para la retirada de las colmenas de un asentamiento en el que no puedan alimentarse por la ausencia de flora adecuada para su alimentación y sin que compute como abandono (artículo 14.1).²¹;

²¹ “Artículo 14. Obligaciones de los titulares de concesiones.

1 (...) En el caso que las colmenas no puedan alimentarse, la persona titular del aprovechamiento podrá retirar las colmenas del asentamiento, previa comunicación a la Delegación Territorial donde se ubique el monte y no computará esta retirada como abandono (...).”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/38



- b) El de comunicación de la renuncia anticipada de la persona titular del aprovechamiento, antes del 31 de marzo de cada año (artículo 18).²²:

Ello, dado que gracias a dicha regulación se introduce predictibilidad y claridad en el marco jurídico regulador de la actividad apícola en montes públicos, aportando certidumbre a los operadores económicos en aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de concesiones, y facilitando el cese de la actividad en los supuestos de renuncia anticipada y de ausencia de flora adecuada para la alimentación de las colmenas, sin que en tal supuesto se considere que se incurre en un incumplimiento de las condiciones del otorgamiento de título concesional.

5.4. Observaciones particulares

A las consideraciones generales efectuadas, deben sumarse las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis del proyecto normativo, al objeto de que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible y favorecedora de la competencia efectiva en los mercados, de modo que, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva y la unidad de mercado. Ello, mediante su adecuación a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, las iniciativas normativas que afecten a las actividades económicas.

5.4.1. Duración o periodo de realización del aprovechamiento apícola (artículo 3.1)

En cuanto al régimen general de los aprovechamientos apícolas, en el apartado tercero del artículo 3 del proyecto analizado se dispone que los mismos estarán sujetos al cumplimiento de los requisitos, condiciones y obligaciones establecidos en el presente proyecto de Decreto y a los correspondientes instrumentos de gestión forestal o plan de ordenación de los recursos forestales en cuyo ámbito se encuentre el monte en cuestión.

Subrayar que en el artículo 3.1 se prevé que los aprovechamientos apícolas en los montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía se adjudicarán por un plazo máximo de 5 años.

Atendiendo al cambio en la literalidad de dicha previsión normativa, de la regulación proyectada no queda del todo claro si se estuviese estableciendo una preferencia por la duración máxima de los aprovechamientos (fijada en 5 años). Ello, a diferencia del régimen hasta ahora dispuesto en el que se recoge que *“los asentamientos podrán adjudicarse por plazos no superiores a cinco años y deberán*

²² Artículo 18. Extinción del aprovechamiento.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/38



figurar en el Programa Anual de Aprovechamientos correspondiente al primer año de su adjudicación (...)»²³.

Nótese que, desde la óptica de la competencia, la decisión del órgano promotor de la iniciativa relativa a la duración de las concesiones de aprovechamiento apícolas también tiene importantes efectos sobre la competencia. Dicho aspecto representa un elemento esencial para garantizar un nivel de competencia adecuado en el procedimiento, principalmente porque durante la vigencia del título administrativo sólo el operador que resulte adjudicatario será el que podrá ejercer la actividad económica, produciéndose así un cierre de mercado durante su duración.

En tal sentido, se recomienda que la autoridad competente procure que la duración sea la adecuada, de manera que el tiempo transcurrido entre los diferentes procedimientos de otorgamiento sea el mínimo necesario, para garantizar así el principio de sometimiento periódico a concurrencia de la realización de estas actividades económicas. En otras palabras, para evitar alargar excesivamente la situación de cierre de mercado.

5.4.2. Requisitos para ser adjudicatario de las concesiones (artículo 4). Contrato de seguro de responsabilidad civil

Entre los requisitos que se establecen para solicitar las concesiones de aprovechamiento apícola, el artículo 4.1, exige que se trate de titulares de explotaciones apícolas²⁴, inscritas en el REGA²⁵ como profesionales, que dispongan de al menos 150 colmenas a 31 de diciembre del año anterior de la convocatoria.

Tal y como se reconoce en la MAIN, “[e]l presente proyecto de Decreto pretende además potenciar a los apicultores profesionales, por lo que se ha establecido como requisito indispensable para la participación en el procedimiento de adjudicación, que las personas titulares de las explotaciones apícolas estén inscritas en el REGA como explotación apícola profesional”. Ello, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.g) del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero 26. De esta manera —según la MAIN—, se

²³ Vid. artículo 2 del Decreto 250/1997.

²⁴ En el artículo 2.h) del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero se define “Titular de explotación apícola: persona física o jurídica que ejerce la actividad apícola y asume la responsabilidad y riesgos inherentes a la gestión de la misma”.

²⁵ Toda explotación apícola debe estar inscrita en el REGA según lo establecido en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

²⁶ En concreto, el artículo 2.g) del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, dispone lo siguiente:

“g) Explotación apícola "cualquier instalación, construcción o lugar en los que se tengan, críen, manejen o se expongan al público abejas productoras de miel ("Apis mellífera") cuyas colmenas se encuentren repartidas en uno o varios colmenares. Puede ser:

1.º Explotación apícola trashumante: aquella explotación apícola cuyas colmenas son desplazadas a otro u otros asentamientos a lo largo del año.

2.º Explotación apícola estante: aquella explotación apícola cuyas colmenas permanezcan todo el año en el mismo asentamiento.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/38



“fomenta la apicultura profesional, siendo estas una de las principales metas establecidas en el Programa Nacional de Medidas de Ayuda a la Apicultura”.

Además de ello, el texto normativo analizado exige que no se encuentren incursas en alguna de las prohibiciones para contratar reguladas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Dicha previsión se alinea con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre.

En los apartados 2 y 3 de dicho precepto se impone, respectivamente, la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil, así como el cumplimiento del Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel, así como la normativa de sanidad animal, identificación y trazabilidad animal.

En su mayoría, se trata de exigencias justificadas con arreglo a lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación.

Sin embargo, desde la óptica de la promoción de la competencia cabe realizar una consideración específica sobre la obligatoriedad de suscribir un seguro de responsabilidad civil.

Dicha exigencia, que ya estaba contemplada en el marco regulador autonómico de los aprovechamientos apícolas en montes (artículo 7 del Decreto 250/1997),²⁷ constituye una condición que incide sobre el acceso o ejercicio de la actividad y, dependiendo de su cuantía y principalmente del coste que suponga su suscripción, puede suponer un obstáculo para el desarrollo de la actividad, especialmente para pequeñas o medianas empresas²⁸.

A su vez, la explotación apícola, atendiendo al número de colmenas que la integra, podrá ser:

- 1. Profesional: la que tiene 150 colmenas o más.*
- 2. No profesional: la que tiene menos de 150 colmenas.*
- 3. De autoconsumo: la utilizada para la obtención de productos de las colmenas con destino exclusivo al consumo familiar. El número máximo de colmenas para estas explotaciones no podrá superar las 15”.*

²⁷ “Artículo 7. Responsabilidad por daños

El adjudicatario del asentimiento apícola será el único responsable de los daños producidos por las abejas de su colmena a personas, animales o cosas, debiendo estar en posesión de un seguro de responsabilidad civil. Asimismo, deberá comunicar en el plazo de diez días desde la fecha de instalación de las colmenas, el lugar de asentamiento de las mismas a la Delegación de la Consejería de Agricultura y Pesca respectiva con la finalidad de evitar posibles daños que de tratamientos fitosanitarios pudieran derivarse para las poblaciones de abejas”.

²⁸ Aunque no aplica en este caso, interesa traer a colación lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 21.1 recoge que “Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario...” Además, dicho seguro debe ajustarse a la naturaleza y al alcance del riesgo cubierto.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/38



Acudiendo al derecho comparado, cabe destacar que en un caso muy similar, en concreto, en el de las previsiones de Pliegos de Condiciones Técnicas que regulan la actividad apícola en el Monte del Estado “Las Cumbres del Realejo Bajo” e “Iserse y Graneritos” (Tenerife)²⁹ no se contempla tal exigencia.

El establecimiento de dicho requisito para el desarrollo de la actividad apícola habrá de justificarse en el expediente en términos de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM. Para ello, se deberá motivar su necesidad en la salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Además, dicho requisito deberá guardar relación con la razón invocada, habrá de ser idóneo o adecuado y proporcionado, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A este respecto, conviene llamar la atención sobre el hecho de que dicho requerimiento ya constituye una obligación contemplada en otros preceptos del texto sometido a informe. Así, se hace mención al mismo en el artículo 14.1.h), dentro del listado de obligaciones de los titulares de concesiones (ámbito en el que puede tener quizás más sentido su establecimiento y tendría un menor impacto directo en el grado de concurrencia o participación en el proceso de licitación)³⁰. Asimismo, figura una referencia a la póliza de seguro de responsabilidad en el artículo 15.2, al disponerse la obligatoriedad de su presentación en el momento de la ocupación del asentamiento.

Todo lo anterior, induce a considerar que el órgano promotor de la norma debería evaluar y, si no encuentra RIIG que lo justifique adecuadamente, reconsiderar el mantenimiento de dicha exigencia en el artículo 4.2 como requisito de admisión.

5.4.3. Cupos

Como novedad con respecto al régimen previsto en el Decreto vigente, el artículo 5 actualiza el cupo mínimo³¹ de asentamientos apícolas, regulando con más detalle la casuística posible asociada al mismo, introduciendo nuevas previsiones a tal efecto en los apartados 1, 2 y 3.

Así, se dispone:

“1. Se establece un cupo de ocupación mínimo de cincuenta colmenas para los asentamientos donde se hayan ofertado ent[r]e cincuenta y cien colmenas.

²⁹https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/parques-nacionales-oapn/centros-fincas/realejos/apicultura-2014_tcm30-81767.pdf

³⁰ En concreto, en dicho precepto se dispone que “las personas titulares de las explotaciones deberán tener suscrito, y mantener en vigor, a lo largo de todo el periodo de la concesión un seguro de responsabilidad civil derivada del ejercicio profesional de la actividad apícola, siendo la persona titular de la explotación la única responsable de los daños sobre personas y bienes que dicha actividad pueda ocasionar”.

³¹ Así, en la regulación actual con respecto al mismo se prevé que “El cupo mínimo para cada colmenar será de cincuenta colmenas, a no ser que no haya más solicitudes para un determinado monte, en cuyo caso podrá autorizarse un número inferior” (artículo 4 del Decreto 250/1997).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/38



2. El cupo mínimo para los asentamientos donde se hayan ofertado más de cien colmenas, será del cincuenta por ciento de la capacidad ofertada.

3. Un asentamiento podrá ser ocupado por menos de 50 colmenas en el caso de no existir más solicitudes en la convocatoria en curso que cumplan los cupos establecidos en los apartados anteriores o en el caso de que se haya establecido un cupo menor por la administración.

(....)”.

En el apartado 4 de dicho precepto se regula el cupo máximo. En concreto, se establece que “para cada colmenar será el establecido para cada asentamiento en la convocatoria que la Administración realice y no podrá sobrepasarse durante todo el periodo de la concesión”.

En la MAIN no se ofrecen los argumentos técnicos que subyacen en la nueva regulación de estos cupos. Sin embargo, es razonable pensar que las nuevas previsiones se conectan con razones de interés público dado que la apicultura presenta indudables beneficios ambientales, pues juega un papel fundamental en la conservación del medio natural, la polinización de los cultivos, el mantenimiento de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas, hábitats y paisajes. Por otra parte, garantizar unos ecosistemas ricos en biodiversidad y combatir el cambio climático son retos que están intrínsecamente interconectados. Así, la finalidad de fijar tales límites sería lograr que el ejercicio de la actividad apícola en los montes públicos andaluces se desarrolle en condiciones óptimas; es decir, que con su aplicación se pueda garantizar el mayor aprovechamiento posible de su desarrollo (cupos mínimos) y, al mismo tiempo, para garantizar su sostenibilidad ambiental (cupos máximos).

No obstante, en la medida en que estos cupos suponen límites al ejercicio de la actividad, se aconseja que se refleje en el expediente su necesidad y proporcionalidad.

Por último, cabe llamar la atención sobre el hecho de que en el presente proyecto normativo no se haya concretado el cupo máximo para cada colmenar, sino que su determinación se deja para que la Administración la fije en cada convocatoria. Dicha opción regulatoria introduce un cierto grado de falta de claridad, predictibilidad e incertidumbre regulatoria para los operadores económicos si se compara con el régimen vigente, donde si se cuantificaba dicho cupo³². Por tal motivo, resulta necesario que se justifique, asimismo, en el expediente la necesidad de dicha medida y se valore si constituye la alternativa regulatoria menos distorsionadora posible.

5.4.4. Distancias (artículo 6)

El proyecto normativo, en su artículo 6, efectúa una regulación de la distancia mínima entre colmenares. Asimismo, en dicho precepto contiene una referencia a las distancias mínimas a las que han ajustarse los asentamientos apícolas, con remisión expresa al artículo 8 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.

³² En concreto, en la norma vigente dicho cupo máximo se fija en cien colmenas para cada colmenar.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/38



En concreto, se establece que *“la distancia entre colmenares será como mínimo de quinientos metros dentro de los límites del monte”*.

A este respecto, y con independencia de que dicha medida ya figure en la regulación actualmente en vigor, resulta preciso que dicha medida limitativa se justifique en el expediente en términos de necesidad y proporcionalidad, tal y como exige el artículo 5 de la LGUM.

En tal sentido, habrá de analizarse cuál es la RIIG que se pretende salvaguardar. Además, se deberá evaluar la proporcionalidad de la opción regulatoria elegida en relación con la RIIG invocada, de modo que se trate de una medida idónea para la protección de ésta y *“no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*, en este caso, para la apicultura en los montes públicos de titularidad autonómica.

5.4.5. Criterios de valoración (artículo 7 y Anexo I)

La concesión de aprovechamiento apícola en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía comporta el aprovechamiento especial del dominio público forestal, al concurrir las circunstancias especiales recogidas en el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre (artículo 7.1).

La fórmula de otorgamiento del título habilitante concreto, prevista en el proyecto normativo, consiste en la previa licitación en régimen de concurrencia competitiva.

A tal efecto, el artículo 7.2 especifica que en el procedimiento de otorgamiento se valorarán *“las condiciones de los solicitantes de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en el Anexo I”*. Asimismo, *“se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia según la normativa vigente en materia de montes”*.

Cabe recordar que, según el artículo 96.5 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre *“[p]ara decidir sobre el otorgamiento de la concesión o autorización, se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones”*.

En la MAIN se indica que, precisamente, uno de los aspectos novedosos del proyecto consiste en la modificación de los criterios de baremación, *“de modo que resulten más claros y se potencie a los apicultores profesionales y a aquellos que incorporan mayor calidad y valor añadido a los productos. Todo ello puede propiciar el cambio hacia un consumo más sostenible y responsable, impulsando el consumo de producto local”*.

En concreto, los criterios de valoración incluidos en el Anexo I se agrupan en las cinco categorías siguientes: condiciones de proximidad y ruralidad; condiciones de reparto; fomento de la profesionalidad; fomento de la producción ecológica y de calidad; y fomento de la sanidad animal. A continuación, se analizan los de mayor impacto en las condiciones de competencia del sistema de asignación de los aprovechamientos apícolas en los montes de titularidad autonómica:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/38



- Singularmente, con relación a las “condiciones de proximidad y ruralidad” contempladas en el Anexo I, esta Agencia observa que se otorga la mayor puntuación posible a los titulares de explotaciones apícolas empadronados en municipios en cuyo término municipal se ubique el asentamiento solicitado (8 puntos); y, en segundo lugar, a los radicados en los municipios limítrofes (6 puntos).

Si comparamos esta baremación con la recogida en el vigente Decreto 250/1997, de 28 de octubre, se aprecia que se ha minorado significativamente la puntuación concedida a los operadores económicos empadronados en el municipio donde radique el monte donde se ubique el asentamiento solicitado, que actualmente asciende a 14 puntos. También se ha reducido en un punto la puntuación prevista en el caso de los apicultores empadronados en municipios limítrofes al del monte donde se localice el asentamiento que se solicita.

Asimismo, con carácter novedoso, en el decreto proyectado se asignan, además, puntos a aquellos operadores empadronados en otros municipios diferentes (antes dicho supuesto no se contemplaba en el baremo), a los cuales se les puntúa con 3 y 2 puntos, en función de un determinado umbral de población existente en su localidad de residencia, en concreto, dependiendo si la misma es inferior a 2.000 o a 10.000 habitantes, respectivamente.

Téngase en cuenta que el peso de la puntuación que se otorga a estas condiciones basadas en el domicilio del operador sigue siendo notablemente superior al de los restantes 4 criterios del baremo, totalizando la suma de dichos cuatro factores restantes un máximo de 8 puntos.

En concreto, dichos criterios de valoración de las solicitudes presentadas, aunque implican una mejora con respecto a la regulación actual, sin embargo, siguen entrañando un cierto trato preferencial o discriminatorio a favor de determinados operadores, de manera que alteran las condiciones de rivalidad entre los solicitantes de los títulos habilitantes.

En la práctica limitan el acceso a las concesiones de aprovechamiento apícolas, en función de factores de índole subjetiva, como el establecimiento o residencia del operador económico y afectan a la igualdad de trato entre los diferentes operadores de mercado. Ello puede propiciar que sean los mismos operadores los que, a lo largo del tiempo, ocupen los asentamientos. Y por tal motivo, entrañan una afectación al principio de neutralidad competitiva.

En conexión con ello, cabe recordar que el artículo 3 de la LGUM consagra el principio de no discriminación:

“1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/38



que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.

Asimismo, el artículo 18 de la LGUM, en su apartado 1, dispone que “[c]ada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado”. Por su parte, el artículo 18.2.a) de la LGUM prohíbe a las autoridades competentes realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en la LGUM, y establece que son requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos aquellos que estén basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. En particular, los apartados 1º y 2º de este precepto declaran que son requisitos discriminatorios aquellos que exijan, respectivamente, que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio; y que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

- En relación con las “condiciones de reparto”, en el baremo se asigna 1 punto a los “titulares de explotaciones apícolas no adjudicatarios del asentamiento solicitado en los últimos cinco años, salvo que la adjudicación haya sido por un plazo inferior o igual a un año”. A fin de favorecer la entrada de nuevos operadores en el mercado, una alternativa a valorar podría ser el sopesar la posibilidad de atribuir un mayor peso a la puntuación de este criterio.
- Respecto del criterio de “fomento de la sanidad animal”, se dispone el otorgamiento de 2 puntos en el caso de pertenencia de la persona solicitante a una Agrupación de Defensa Sanitaria Ganadera (en adelante, ADSG) legalmente reconocida a 31 de diciembre del año anterior a la convocatoria. Sin embargo, con la finalidad de incluir una visión más pro competitiva, se sugiere como alternativa incluir adicionalmente una referencia al supuesto de que el solicitante demuestre que se ha sometido individualmente a programas similares a los promovidos colectivamente en el ámbito de las ADSG para la elevación del nivel sanitario-zootécnico y productivo de sus explotaciones (aun sin formar parte de una de estas asociaciones de ganaderos).

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, se sugiere que se evalúe si los mencionados criterios de valoración a considerar en la adjudicación de los títulos habilitantes pueden revisarse, y en su caso, sustituirse o no por otros, y que se sopesen, en su caso, también la eventual modificación de su ponderación, de modo que resulten menos lesivos para la competencia.

En consecuencia, y al objeto de aspirar a que la regulación planteada minimice en lo posible el impacto en competencia, resulta aconsejable que los criterios de valoración estén adecuadamente basados en méritos. Y para ello, habrán de formularse de manera que permitan: atender al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado; sean necesarios y proporcionados, en el sentido del artículo 5 de la LGUM; contribuyan al mantenimiento de la necesaria

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/38



neutralidad competitiva, es decir, no concedan privilegios, prioricen o sitúen en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, por vía de la regulación; y no supongan una actuación limitativa de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación prohibida por el artículo 18 de la LGUM ni por el artículo 3 del citado cuerpo legal.

5.4.6. Criterios de desempate (artículo 11)

En el artículo 11 se establecen tres criterios para decidir en caso de empate entre dos o más solicitudes respecto de los cuales cabe efectuar una consideración, por su impacto sobre la competencia.

Así, en el artículo 11 se contempla una preferencia, en primer lugar, a favor del “titular de la explotación apícola que sea joven menor de 40 años”. En caso de persistencia del empate, se aplicará como criterio preferente para la adjudicación del asentamiento que la persona titular de la explotación apícola sea mujer (artículo 11.2). Por último, de continuar el empate, se dispone que “tendrán preferencia para la adjudicación del asentamiento las personas titulares de explotaciones apícolas que cuenten con mayor número de colmenas inscritas en el REGA”, a 31 de diciembre del año anterior a la convocatoria (artículo 11.3).

No se nos oculta que dichos criterios pueden estar conectados con ciertas políticas de carácter social: fomentar la incorporación de personas jóvenes a la actividad apícola, impulsar el papel de la mujer rural en el sector o profesionalizar el sector³³. Cabe advertir que en los tres casos se trata de circunstancias subjetivas, con las que se estaría priorizando o colocando en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, —por razón de edad, sexo o con experiencia anterior en la actividad apícola, al tratarse de operadores ya establecidos—, obstaculizando la entrada en el mercado de nuevos operadores. Desde la óptica de la promoción de la competencia, cabe advertir que tales criterios pueden incidir negativamente sobre la neutralidad competitiva si los mismos no superan el test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Sobre la base de lo expuesto, y con la finalidad de que la regulación planteada minimice en lo posible el impacto en competencia se recomienda que se sopesen el mantenimiento de estos criterios de desempate. Nuevamente, se recomienda que, para su adecuada formulación, dichos criterios se basen en méritos, de modo que puedan asegurar la atención al mayor interés y utilidad pública del uso o aprovechamiento solicitado; que los mismos sean necesarios y proporcionados, en el sentido del artículo 5 de la LGUM; y que contribuyan al mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva.

³³ Tal y como se recoge en la MAIN.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/38



5.4.7. Otros elementos que inciden en un diseño pro competitivo del sistema de concesión del uso aprovechamiento de usos apícolas de montes públicos de Andalucía

El diseño del sistema de concesión ha de permitir un adecuado nivel de competencia y concurrencia.

Además de la duración de los asentamientos apícolas (artículo 3.1), de los concretos requisitos de acceso impuestos para ser adjudicatario de las concesiones de aprovechamientos apícolas (artículo 4) y de la específica configuración de los criterios de valoración (artículo 7 y anexo I) y de desempate (artículo 11), todos ellos ya analizados, no cabe perder de vista que también hay otros elementos del sistema de aprovisionamiento con impacto sobre la competencia y que pueden facilitar o perjudicar al grado de participación en el proceso, como sucede, por ejemplo, con la planificación, la publicidad, la reducción de los costes de acceso al proceso de licitación o la existencia de unos plazos de presentación suficientes, entre otros.

a) Planificación, transparencia y publicidad

En particular, en el presente caso, cabe señalar, entre los elementos del sistema previsto en la norma proyectada que influye positivamente sobre la competencia el hecho de que estos aprovechamientos hayan de figurar previamente en los respectivos Programas Anuales de Aprovechamientos de Monte de carácter provincial (artículo 2.2).

Igualmente, han de valorarse positivamente aquellos aspectos que aportan transparencia y publicidad, como, por ejemplo, el que se disponga que la resolución de inicio del procedimiento se publique en la página web de la Consejería competente en materia forestal, antes de 31 de marzo del año anterior al periodo de disfrute, e indicará el plazo de duración del procedimiento (artículo 2.3).

b) Tramitación electrónica

A su vez, el que se haya previsto que la solicitud de la concesión de aprovechamiento apícola pueda tener lugar por medios telemáticos es una medida que, en términos generales, favorece la reducción de los costes de acceso al proceso de licitación.

Si bien, en lugar de contemplar que la tramitación del procedimiento de adjudicación se realice “*exclusivamente por medios electrónicos*” (artículo 8.3), una alternativa regulatoria que puede facilitar el acceso de un mayor número de operadores al proceso de licitación, sería el disponer la posibilidad de que también se ofrezca como alternativa, presentar la solicitud en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, habida cuenta de que, dentro del colectivo de los apicultores puede haber operadores no habituados con el uso de los medios electrónicos, implicando dicha exigencia una mayor carga o dificultad. El Registro Electrónico Único es un sistema unificado donde queda constancia de la entrada y salida de los documentos en la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente del medio de presentación utilizado, incluido los documentos presentados presencialmente por las personas usuarias en las Oficinas de asistencia en materia de registros.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/38



No en vano, en aplicación del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por vía reglamentaria, sólo podrá obligarse a relacionarse con la Administración por medios electrónicos a aquellas personas jurídicas y a aquellos colectivos de personas físicas que “tengan garantizado” tal acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos. Queda en manos de la Administración la decisión sobre si la capacidad económica, la capacidad técnica, la dedicación profesional, o cualquier otro motivo, acredita suficientemente o no el acceso y la disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

c) Reducción de las obligaciones documentales y futuros formularios de solicitud de concesión, de orden de prioridad de los asentamientos apícolas solicitados y de alegaciones

En cuanto a las disposiciones que se dedican a la presentación de la solicitud, el texto sometido a informe dispone una regulación bastante más simple, en la que se suprime un gran elenco de referencias a obligaciones documentales que debían acreditarse junto con la presentación de la solicitud, tanto de carácter genérico como específica sobre los criterios establecidos en el baremo aplicable. Dichas exigencias documentales se incorporan actualmente en el formulario normalizado existente a tales efectos.

Sobre dicho particular, insistir nuevamente, en que el Anexo II, de “Solicitud de concesión de asentamientos apícolas en montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, no ha sido informado por esta Agencia, al no figurar incluido en la versión del texto normativo objeto de análisis.

Resulta preciso que el formulario que se disponga en su día por el órgano competente esté alineado con la redacción de la norma proyectada y se trate de un modelo claro, simplificado y simple, sin que en el mismo se exijan documentos que ya no sean imprescindibles para la tramitación del procedimiento. En otras palabras, en relación con el formulario que se adopte, en consonancia con el espíritu y el sentido de la nueva regulación, habrán de suprimirse aquellas cargas y obligaciones documentales existentes en la actualidad que puedan resultar innecesarias, a la luz del contenido del nuevo proyecto normativo.

Por otra parte, según el artículo 9.5, “*quienes participen de forma simultánea en más de una provincia deberán cumplimentar, además, el modelo del Anexo III (Relación de asentamientos solicitados en distintas provincias por orden de preferencia) en el que se establecerá un orden de preferencia que recoja conjuntamente todos los asentamientos solicitados en las distintas provincias en las que participe (...)*”. Así, se mantiene la obligación de presentar un anexo donde se relacione el orden de preferencia de los asentamientos solicitados cuando se participa en forma simultánea en más de una provincia. Con respecto a dicho Anexo III —a cuyo contenido tampoco se ha podido acceder—, conviene llamar la atención sobre la discordancia en su denominación efectuada en el precepto indicado y en la última página del borrador normativo analizado (“Orden de prioridad de los asentamientos apícolas solicitados”).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/38



Con respecto al Anexo IV, relativo al modelo de alegaciones a la propuesta provisional de resolución de la Adjudicación de asentamientos apícolas en montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tampoco se ha podido disponer de su contenido. No obstante, cabe reconocer que se trata de una medida que ayuda a minimizar los costes de acceso al proceso de licitación.

d) Plazo de solicitud

Los interesados en solicitar dichos asentamientos habrán de presentar sus solicitudes en el plazo de veinte días, a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la resolución de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Se observa que en la regulación actual el plazo también es de 20 días, pero el cómputo del mismo se haya referenciado al día de la publicación de la oferta. *A priori*, parece un plazo suficiente para promover la concurrencia en el proceso de adjudicación de los títulos habilitantes.

e) Plazo de resolución

El plazo de resolución se amplía, en comparación con la regulación actualmente vigente. El mismo pasará a ser de 6 meses, frente al plazo máximo actual de 2 meses.

Según la explicación ofrecida en la MAIN, “[l]a ampliación del plazo es debida a que la estimación del plazo establecido en el anterior Decreto se mostró insuficiente en las diferentes ofertas realizadas, llegando a plazos de resolución de hasta 12 meses. Con la telematización del procedimiento se pretenden reducir a la mitad el plazo de resolución respecto de las últimas ofertas de asentamientos realizadas”.

No obstante, se recuerda que las autoridades regulatorias han de garantizar que la configuración de los procedimientos no tenga un carácter disuasorio, ni compliquen o retrasen indebidamente el inicio de las actividades económicas, debiendo ser la duración de los procedimientos de autorización razonable, en comparación con su complejidad, al tiempo necesario para examinar la solicitud, al número de solicitantes u otras circunstancias.

5.4.8. Obligaciones de los titulares de concesiones (artículo 14)

En el artículo 14 se contempla, entre las obligaciones de los titulares de concesiones, alguna exigencia que puede ser innecesaria, como por ejemplo, la prevista en el apartado 1, letra c), relacionada con el cumplimiento de “lo establecido en la normativa en materia de Sanidad Animal, Identificación, Registro y Trazabilidad Animal, Medicamento Veterinario y Gestión de Subproductos, así como en materia laboral, de Seguridad Social y de Seguridad y Salud, siguiendo, en todo caso, las indicaciones que establezcan los agentes de medio ambiente”.

En relación a esta disposición normativa, cabe sugerir al órgano promotor de la norma que evalúe su pertinencia y en su caso revise dicha obligación, de considerarse redundante, dado que ha de procurarse evitar los solapamientos en las normas y la proliferación de exigencias que respondan a

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/38



razones de interés público que ya estarían salvaguardadas por otras disposiciones sectoriales específicas.

Asimismo, cabe considerar que la obligación referenciada en el artículo 14.1.c), en parte, también está incluida como un requisito de participación en el artículo 4.3, en el que se contiene una referencia al cumplimiento de “lo establecido en el Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel, así como la normativa de sanidad animal, identificación y trazabilidad animal”.

5.4.9. Futuras convocatorias, pliegos de prescripciones técnicas particulares u otras actuaciones posteriores

El proyecto normativo contiene determinadas referencias a las futuras convocatorias que se implementen al amparo del presente decreto, así como a los eventuales pliegos de prescripciones técnicas particulares de los distintos aprovechamientos que eventualmente se otorguen.

Se trata, en cualquier caso, de disposiciones y actuaciones administrativas ulteriores que pueden afectar al juego competitivo de los operadores económicos del sector.

A este respecto, y a los efectos de que por vía de tales actuaciones administrativas o regulatorias futuras que en cada caso se adopten (bases, pliegos u otros documentos que hayan de regir los respectivos procedimientos) se minimice en lo posible el impacto en competencia, es crucial que en este ulterior desarrollo normativo se respeten los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM³⁴, y se contribuya al mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva, sin que se concedan privilegios, prioricen o sitúen en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, en atención a circunstancias subjetivas.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

³⁴ Tal y como se ha señalado anteriormente, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos en la LGUM para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (a saber, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad).

Llegados a este punto, en particular, interesa traer a colación lo dispuesto específicamente en el artículo 9.2 de la LGUM ya mencionado en el apartado 4.2 de este Informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/38



DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto normativo trata de ser una propuesta integradora y coherente con el marco normativo estatal vigente, ajustándose a sus esquemas conceptuales básicos, tanto teóricos como competenciales. En particular, este Consejo valora positivamente lo siguiente:

- El establecimiento de un procedimiento de concurrencia competitiva para la adjudicación de los asentamientos, con mención expresa a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia;
- La articulación de medidas tendentes a clarificar la redacción del texto y a dar solución a los aspectos problemáticos surgidos en la aplicación del actual Decreto 196/2008, de 6 de mayo;
- La telematización del procedimiento y la digitalización de los trámites administrativos que permite facilitar la gestión documental, la coordinación efectiva entre órganos gestores y administraciones, y la reducción de los tiempos de respuesta, contribuyendo a la mejora de la competitividad empresarial;
- La previsión de los nuevos procedimientos regulados de comunicación.

SEGUNDO.- En relación con la duración o periodo de realización del aprovechamiento apícola (artículo 3.1.), se recomienda que la autoridad competente procure que dicha duración sea la adecuada, de manera que el tiempo transcurrido entre los diferentes procedimientos de otorgamiento sea el mínimo necesario posible para evitar alargar excesivamente la situación de cierre de mercado que se ocasiona y garantizar el principio de sometimiento periódico a concurrencia de la realización de estas actividades económicas.

TERCERO.- Se aconseja que el órgano promotor de la norma evalúe y reconsidere el requisito de suscribir un seguro obligatorio de responsabilidad civil (artículo 4) al constituir esto una condición que incide sobre el acceso o ejercicio de la actividad, pudiendo suponer un obstáculo para el desarrollo de ésta. En caso de mantener dicho requisito, deberá justificarse en el expediente en términos de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM. Para ello, se deberá motivar su necesidad en la salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo guardar dicha requisito relación con la razón invocada, ser idóneo o adecuado y proporcionado, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

CUARTO.- Respecto a los cupos de asentamientos apícolas (artículo 5), este Consejo recomienda por una parte, la argumentación de dichos cupos en conexión con las RIIG y reflejando en el expediente su

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/38



necesidad y proporcionalidad, y, por otra parte, aconseja también que justifique en el expediente la medida de dejar a la Administración la potestad para fijar en cada convocatoria el cupo máximo para cada colmenar, en base a su necesidad y menor distorsión regulatoria.

QUINTO.- Este Consejo recomienda justificar en el expediente en términos de necesidad y proporcionalidad, y tal como exige la LGUM, la medida limitativa respecto a la distancia mínima entre colmenares (artículos 6) en relación con la RIIG que se pretenda salvaguardar, de modo que se trate de una medida idónea para la protección de dicha RIIG y no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la apicultura en los montes públicos de titularidad autonómica.

SEXTO.- Sobre los criterios de valoración (artículo 7 y anexo I) este Consejo manifiesta que, con objeto de que la regulación planteada minimice en lo posible el impacto en competencia, los criterios de valoración deben estar adecuadamente basados en méritos. Para ello, deberán formularse de manera que permitan atender al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, siendo necesarios y proporcionados en el sentido del artículo 5 de la LGUM, contribuyendo al mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva por vía de la regulación, y no suponiendo actuación limitativa de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación prohibida por el artículo 18 de la LGUM ni por el artículo 3 del citado cuerpo legal. Por ello, se aconseja la revisión de los criterios de valoración a considerar en la adjudicación de los títulos habilitantes y, en su caso, sustituirse o no por otros, y que se sopesen, en su caso, también la eventual modificación de su ponderación, de modo que resulten menos lesivos para la competencia.

SÉPTIMO.- En cuanto a los criterios de desempate entre dos o más solicitudes (artículo 11) este Consejo recomienda, por una parte, sopesar el mantenimiento de los mismos, analizando la necesidad y proporcionalidad prevista en la LGUM y, por otra, que se basen en méritos, asegurando la atención al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, la necesidad y proporcionalidad en el sentido del artículo 5 de la LGUM, y la contribución al mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva.

OCTAVO.- Se aconseja que la tramitación del procedimiento de adjudicación no se realice exclusivamente por medios electrónicos sino que ofrezca la posibilidad de presentar la solicitud en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía para evitar una mayor carga o dificultad a aquellos operadores no habituados con el uso de medios electrónicos. No obstante, y de acuerdo con el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, será la Administración la que decida si el acceso y la disponibilidad de medios electrónicos necesarios por parte de los operadores está suficientemente

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/38



acreditada en relación con su capacidad económica y técnica, dedicación profesional o cualquier otro motivo.

NOVENO.- Se recomienda que el formulario de “Solicitud de concesión de asentamientos apícolas en montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, recogido en el Anexo II, se trate de un modelo claro, simplificado y simple, sin que en el mismo se exijan documentos que ya no sean imprescindibles para la tramitación del procedimiento.

Asimismo, se requiere revisar la denominación del Anexo III al existir discordancia entre ésta y la recogida en la última página del borrador normativo analizado.

DÉCIMO.- Sobre el plazo de resolución, este Consejo recuerda que las autorizadas deben garantizar que la configuración de los procedimientos no tenga un carácter disuasorio, ni complique o retrase indebidamente el inicio de las actividades económicas, debiendo ser la duración de los procedimientos de autorización razonable al tiempo necesario para examinar la solicitud, a su complejidad y al número de solicitantes u otras circunstancias.

DÉCIMO PRIMERO.- Este Consejo sugiere al órgano promotor de la norma que evalúe y revise la pertinencia de las obligaciones recogidas en el artículo 14 para evitar los solapamientos en las normas, la redundancia y la proliferación de exigencias que respondan a razones de interés público que ya estarían salvaguardadas por otras disposiciones sectoriales específicas.

DÉCIMO SEGUNDO.- Este Consejo pone de manifiesto que, dado que el proyecto normativo contiene determinadas referencias a las futuras convocatorias que se implementen al amparo del presente decreto, así como a los eventuales pliegos de prescripciones técnicas particulares de los distintos aprovechamientos que eventualmente se otorguen, es crucial que en este ulterior desarrollo normativo se respeten los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM, y se contribuya al mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva, sin que se concedan privilegios, prioricen o sitúen en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, en atención a circunstancias subjetivas.

DÉCIMO TERCERO.- Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro-competitiva, de buena regulación,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/38



simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	14/02/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/38