



7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia
Cáceres, Extremadura

7CFE01-580

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

LOS MERCADOS FORESTALES ANTE LA TALA ILEGAL: DESARROLLO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

BROTONS MARTÍNEZ. J.J.¹, FERNANDEZ DE TEJADA GONZÁLEZ, A.¹, FERNÁNDEZ CENTENO, G.¹

¹ Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Resumen

En el año 2003 la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal (FLEGT, por sus siglas en inglés) que propone diferentes medidas para luchar contra la problemática de la tala ilegal de madera y su comercio asociado. Entre las propuestas que recoge este plan de acción se encuentran las legislativas como la exigencia de requisitos de legalidad en las compras públicas verdes, el desarrollo de acuerdos bilaterales comerciales con países exportadores de madera o la minimización del riesgo de importación de madera y productos de madera provenientes de fuentes ilegales.

El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente tomó la iniciativa de aplicación de la norma en España al considerarla de vital importancia tanto para la protección de las masas forestales a nivel mundial, como para el comercio de madera y productos de la madera de origen nacional, comunitario y de terceros países.

El presente artículo se centra en el proceso llevado a cabo por las diferentes Administraciones, con el objetivo de asegurar la eliminación de toda tala ilegal así como su comercio asociado, en todos los niveles.

Palabras clave

FLEGT, Licencias FLEGT, EUTR, Legalidad de la madera, Sistema Diligencia Debida, Declaración Responsable, Agente, Importación y comercio de madera.

1. Introducción

La demanda mundial de madera en rollo alcanzó en 2015 los 3.714 millones de metros cúbicos, 1.800 millones fue usado como leñas o astillas para su uso energético, estando la demanda para éste y otros usos en aumento (FAO, 2015).

132 millones de metros cúbicos de madera en rollo fueron exportados en 2015 en todo el mundo lo que indica que el comercio exterior de estos productos aunque es importante es menos relevante que el consumo doméstico. La madera y más la leña y las astillas son productos con cadenas cortas de suministro.

Pero el análisis lo debemos hacer en relación a todos los productos de la madera y no sólo la madera en rollo que cada vez se exporta menos dado que muchos países incrementan la capacidad para transformar la madera e incorporar un valor añadido a estos productos.

El valor de las exportaciones de madera y productos de la madera (sin contar los muebles) se situó en el año 2015 en 226 miles de millones US\$, creciendo este valor desde el año 2000 en un 56% (FAO, 2015).

De todos los productos el que mayor comercio internacional presenta son los pellets, exportándose casi el 58% de su producción. Los principales países importadores son Reino Unido, Dinamarca e Italia.

En general la producción de madera y productos derivados no han sido los principales causantes de la deforestación existente en países principalmente tropicales pero los productos forestales obtenidos de una manera ilegal, aunque fuera indirectamente para cambiar el uso de la tierra, sí que ha generado importantes procesos de deforestación y degradación de bosques por los que poner trabas a su comercio puede evitar en algunos casos estos procesos. Malasia, Indonesia o Paraguay son los países con mayores tasas de deforestación en los últimos 10 años.

El Plan de Acción FLEGT, diseñado en la Unión Europea en 2003, como respuesta al problema internacional de la tala ilegal, precisa en su aplicación de una conveniente articulación administrativa, tanto a nivel europeo como nacional. A nivel europeo se desarrollan dos reglamentaciones básicas de aplicación directa.

a) Reglamento FLEGT.

Establecido como respuesta legislativa, el Consejo aprobó en el año 2005 el Reglamento CE nº 2173/2005 sobre licencias FLEGT que determina que todas las exportaciones a la Unión Europea de madera o productos derivados procedentes de países socios deberán contar obligatoriamente con una licencia FLEGT. Los países socios son aquellos países exportadores de madera con los que la Unión Europea ha firmado un acuerdo de asociación voluntaria (VPA, en sus siglas en inglés y AVA en castellano). El objetivo de estos acuerdos es asegurar que toda la madera exportada y sus productos derivados cumplen con los requisitos de legalidad del país donde es aprovechada, mejorando al mismo tiempo la gobernanza forestal de estos países. Hasta la fecha, seis son los acuerdos firmados entre la Unión Europea y países exportadores: República de Ghana, República del Camerún, República Centroafricana, República del Congo (Brazaville), República de Liberia y República de Indonesia. De todos estos países solamente Indonesia ha ratificado el AVA y ha desarrollado e implementado el sistema de licencias FLEGT, procediendo a la emisión de licencias para su exportación a la UE.

En fase de negociación se encuentran en estos momentos los acuerdos con Gabón, la República Democrática del Congo, Malasia, Vietnam y Honduras, entre otros. Posteriormente, la Comisión aprobó en el año 2008 el Reglamento CE nº 1024/2008 que regula el contenido de las licencias FLEGT.

b) Reglamento de la madera (EUTR por sus siglas en inglés)

El Reglamento UE nº 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, de aplicación directa a partir del 3 de marzo de 2013, desarrolla una serie de disposiciones que pretenden asegurar que toda la madera comercializada en Europa tenga un origen legal.

Con carácter general, este reglamento prohíbe la comercialización en el mercado interior de la Unión Europea de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de esa madera. A este respecto, el reglamento determina que la comercialización debe ser entendida como el suministro, remunerado o gratuito, por primera vez en el mercado interior de madera o productos derivados para su distribución o utilización en el transcurso de una actividad comercial; por su parte, la definición de ilegalidad se refiere al no cumplimiento de la legislación aplicable del país de aprovechamiento. Los productos sujetos a esta prohibición son todos aquellos enumerados en el Anexo del citado

reglamento: madera en rollo, madera aserrada, contrachapado, tableros, leñas, briquetas, mobiliario de madera, pasta y papel, etc.

Todos los agentes que comercializan madera o productos derivados de la madera en el mercado interior –ya sean agentes nacionales o agentes importadores– están obligados a desarrollar un sistema de diligencia debida que permita acreditar el origen legal de la madera comercializada. Esta diligencia debida podrá ser ejercida de manera individual, por el propio agente, o a través de las denominadas Entidades de supervisión.

Los comerciantes, por su parte, tendrán la obligación de asegurar durante un plazo de cinco años la trazabilidad de su cadena de suministro, es decir, deberán poder reconocer a los agentes o comerciantes que les hayan suministrado madera y, cuando proceda, a los comerciantes a los que hayan suministrado madera

A nivel nacional, se articula el desarrollo de las disposiciones necesarias a diferente nivel legislativo para el correcto cumplimiento de las obligaciones europeas.

Se introduce, como valor añadido a la correcta aplicación de la norma, el régimen de declaración responsable; obligación administrativa necesaria para aquellos «agentes» que comercialicen productos de madera en el mercado nacional, independientemente del origen de los mismos. Se trata de un requisito adicional al establecido en la normativa europea pero establecido en la normativa española a través de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Esta declaración responsable persigue, de un lado, conocer las características y la naturaleza de los agentes que comercializan productos de madera en España y están sujetos a las obligaciones impuestas por el Reglamento (UE) nº 995/2010 y, de otro, facilitar a estos agentes el cumplimiento de la citada norma. El contenido de estas declaraciones responsables será fundamental para aplicar el plan nacional de controles que contempla el real decreto, de acuerdo con un análisis de riesgos que tenga en cuenta el grado de confianza del agente a efectos de su comercio legal de productos de madera. Con este objetivo, el real decreto incluye, en sus anexos, el contenido básico de estas declaraciones responsables, que deberán ser presentadas ante el órgano competente designado por la comunidad autónoma.

La norma nacional está constituida por:

- a) El Real decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de la madera y productos de la madera

El cual tiene por objeto el establecimiento de la regulación necesaria en materia de lucha contra el comercio de madera aprovechada ilegalmente, de acuerdo con lo establecido tanto en el Reglamento FLEGT como en el EUTR, y sus correspondientes normas de desarrollo, por medio de:

- a) La designación de las autoridades competentes españolas para la aplicación de esta normativa y la distribución de funciones entre ellas.
 - b) El establecimiento del procedimiento para la validación de las licencias FLEGT.
 - c) Los requisitos mínimos aplicables al control del sistema de diligencia debida.
 - d) El contenido básico de la declaración responsable que deben presentar los agentes que comercializan madera y productos de la madera.
 - e) El contenido del plan nacional de control de la legalidad de la madera comercializada.
 - f) La creación del Sistema estatal de información del comercio de madera en España.
- b) Modificación de la ley de montes.

Según la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes:

1. Las Administraciones Públicas cooperarán en el ámbito de sus competencias para asegurar la legalidad de la madera y productos derivados introducidos en el mercado en España, y dar así cumplimiento a la normativa comunitaria en esta materia, derivada del Plan sobre Aplicación de las Leyes Forestales, Gobernanza y Comercio de la Unión Europea.
2. En el ámbito del Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, los agentes que opten por un sistema individual para ejercer la diligencia debida deberán presentar una declaración responsable ante el órgano autonómico competente. El contenido mínimo de esta declaración responsable se establecerá reglamentariamente. La omisión de la presentación de esta declaración supondrá una infracción leve a los efectos del título VII.»

Es necesario destacar que el Real decreto 1088/2015, amplía la obligación de presentar la declaración responsable a “todas aquellas personas físicas o jurídicas que tengan la consideración de agentes a los efectos del Reglamento EUTR”, y no solo a los que opten por un sistema individual, engloba pues a todos aquellos que ejerzan la Diligencia debida a través de un Entidad de Supervisión.

c) El Plan Nacional de control.

En el preámbulo de la Ley 21/2015, se hace referencia en estos términos al Plan Nacional de Control: “a efectos de homogeneizar la intensidad y forma de realizar las inspecciones, se establece la elaboración de un Plan Nacional de Inspección en cooperación con las comunidades autónomas”.

Así el 23 de febrero de 2015 se aprobó en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural el plan nacional de Control de la legalidad de la madera comercializada.

La elaboración de dicho plan responde a la necesidad de asegurar que los controles que se derivan de la normativa europea de comercio de madera legal se realizan de una manera coordinada y equilibrada en todo el territorio nacional. Ya que estos controles son desarrollados por Administraciones Públicas españolas diferentes dependiendo de la comunidad autónoma en la cual tenga lugar la inspección; siendo pues fundamental establecer un plan común consensuado y acordado por todas las Administraciones afectadas que evite que la ejecución de estos controles dé lugar a una distorsión del mercado de la madera en España o de los flujos comerciales de este producto entre CC.AA.

En una primera etapa, es decir para 2016, dicho plan ha determinado la distribución de los controles a realizar sobre los agentes y, en su caso, comerciantes, regulados según el Reglamento EUTR. En la modificación del mismo para el año 2017, se está analizando una nueva distribución de controles entre las Comunidades Autónomas a partir de la nueva información recabada así como comenzar las inspecciones a realizar sobre las denominadas Entidades de Supervisión designadas por la Comisión Europea para operar en España.

Así pues, el resultado final de este plan es la distribución territorial –por CC.AA. – de los controles a realizar sobre personas físicas o jurídicas sujetas al Reglamento EUTR. Para ello, se opta por determinar diferentes niveles de riesgo de operar con madera ilegal entre los operadores económicos que comercian con productos de madera en el territorio español, para, en función de lo anterior, determinar el número de controles que corresponde realizar a cada administración autonómica sobre estos operadores. La fuente de información para evaluar este nivel de riesgo provendrá de la información suministrada anualmente por el operador económico que comercializa productos de la madera a través de una comunicación anual (declaración responsable), cuyo

contenido básico se define en el anexo del Real decreto 1088/2015; así como otras fuentes diversas de información disponibles, como pueden ser, las provenientes de asociaciones o Entidades de supervisión, aquellas que provengan de ONG ambientales o instituciones científicas, o cualquier otra que disponga de garantías suficientes de veracidad, para conformar una sospecha fundamentada.

2. Objetivos.

Profundizar en la puesta en marcha de toda la maquinaria establecida desde la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, en los últimos dos años, con el fin de poner en evidencia el trabajo realizado por ésta y el resto de autoridades competentes para poder evaluar correctamente mejoras y prever la evolución de la aplicación de los reglamentos y la ejecución de sus objetivos.

Realizar una actualización de los datos de los que se dispone, evaluando la correcta aplicación de la norma.

3. Metodología.

La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es la autoridad competente FLEGT, a la que corresponde la recepción y validación de las licencias FLEGT y su comunicación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria así como la coordinadora de las autoridades competentes de las comunidades autónomas para la aplicación del Reglamento EUTR y la encargada de la gestión y administración del Sistema estatal de información del comercio de madera en España; por lo cual debe disponer de los datos actualizados tanto de tramitación de licencias FLEGT como de información contenida en las declaraciones responsables de los agentes (*operators*).

La adecuada gestión de la información mencionada en el párrafo anterior, es de vital importancia, tanto para dar respuesta a las necesidades del administrado de comunicación con la administración así como para cumplir con las exigencias de elaborar y remitir los informes preceptivos para la Comisión europea previstos tanto en el artículo 8.1 del Reglamento FLEGT, como en el artículo 20 del Reglamento EUTR; motivo por el cual se ha desarrollado tanto la plataforma on-line de tramitación de licencias FLEGT, al que se puede acceder desde la sede electrónica del MAPAMA, como la plataforma para recabar declaraciones responsables en colaboración con las autoridades competentes de las CCAA. Todo ello junto con el resto de información obtenida de otras fuentes constituirán el Sistema Estatal de Información del Comercio de la Madera.

La gestión de la información se ve afectada, como no puede ser de otra manera, tanto por la Ley de Protección de Datos de Carácter personal, como por la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Motivo por el cual los datos se manejan no desglosados.

4. Resultados.

Tanto el desarrollo normativo, como la coordinación efectuada, conforman una sólida estructura de gestión y coordinación en todo el territorio estatal, garantizando tanto el acceso a las herramientas disponibles de comunicación y tramitación con la Administración, acordes con la Administración electrónica que auspicia la actual normativa, Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Para la gestión de las licencias FLEGT se ha desarrollado una aplicación informática ad hoc. Esta gestión consiste en una verificación de la legalidad de la licencia y de garantizar que las especies

y productos que cubre son los establecidos en el AVA. Esta aplicación está enfocada a desarrollar todo el análisis de una forma telemática. Esto que parece tan obvio en el siglo XXI está encontrando dificultades de desarrollo debido a lo complejo de las comunicaciones entre diferentes administraciones y terceros países.

El objetivo es llevar a cabo una comparación de datos aportados por el importador o su representante de los productos a importar con la información FLEGT que tiene la autoridad encargada de emitir estas licencias. En la actualidad, como ya se ha citado, solamente Indonesia está implementando este sistema y ha designado más de 20 instituciones capaces de emitir este tipo de licencias de exportación. Las previsiones para 2017 es que España sea receptor de unas 2.000 licencias FLEGT cubriendo un amplio espectro de productos, desde muebles hasta papel. Una vez validadas las licencias por la autoridad competente se comunica a la AEAT para que proceda al despacho a libre práctica de la mercancía afectada, en este caso proveniente de Indonesia. Más información puede ser obtenida de la web del MAPAMA:

http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/comercializacion-de-madera-legal/FLEGT_FAQ.aspx

La recepción de declaraciones responsables, a pesar de ser una exigencia normativa, y obligado cumplimiento según el régimen sancionador, está aún alejada de considerarse una práctica extendida por la totalidad de los afectados en el ámbito de aplicación del EUTR. A fecha de 19/01/2017, se han recepcionado aproximadamente 500 declaraciones responsables correspondientes al año 2015; existiendo más de 13.000 afectados según datos estimados (tanto de aduanas como otras fuentes) para ese año 2015. Es importante destacar que un operador económico puede ser un año agente a los efectos EUTR teniendo que presentar la declaración responsable y otro no serlo al no haber introducido madera ni productos derivados en la Unión Europea. La declaración responsable por tanto siempre tiene carácter anual, teniendo que presentarse en los tres primeros meses del año siguiente al que ha comercializado la madera o producto derivado.

Por tanto para el año 2016 está actualmente abierto el plazo para la recepción de las correspondientes declaraciones responsables, teniendo motivos para creer que el número aumentara considerablemente por los esfuerzos de comunicación realizados y el número potencial de agentes existentes en España con la obligación por tanto de presentar la mencionada declaración responsable.

El Plan Nacional de Control se consolida como una herramienta eficaz y justa en la coordinación y armonización de los criterios de control, estando en la actualidad inmerso en un procedimiento de actualización de datos, y de resultados.

El número de controles global estipulado para el año 2016 según el Plan Nacional de Control fue de 500 controles en todo el territorio, teniendo comunicación de la realización de 136, no todos ellos finalizados. Teniendo en cuenta que los controles se iniciaron en el cuarto trimestre del año pasado, porcentualmente se ha cumplido con las expectativas de ejecución, aunque no con el número total de controles.

5. Discusión. Necesidades detectadas.

Tras la evaluación del primer periodo de aplicación de la normativa en España se detectan ciertos avances a elaborar en la actualización de la actividad de gestión, control e inspección.

Se detecta la necesidad de crear un grupo de trabajo entre las autoridades nacionales en el ámbito de ejecución del control, tal y como prevé el Real decreto 1088/2015 con estas palabras “para facilitar las tareas de cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas en el ámbito de este Reglamento se prevé crear un grupo de trabajo regulado en sus competencias y

atribuciones por acuerdo de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural como órgano de trabajo en materia de lucha contra el comercio de madera aprovechada ilegalmente a nivel nacional”, para lo cual se convocará efectivamente su creación con la presencia de las autoridades competentes implicadas así como grupos de expertos de éstas u otras instituciones para elaborar las propuestas que serán aprobadas por el grupo de trabajo o elevadas a la Conferencia Sectorial. Es importante destacar la necesidad de cooperación entre administraciones de muy diferente ámbito de actuación: forestal, industria, comercio y consumo tanto de la Administración General del Estado como en las Comunidades autónomas lo que complica este proceso de coordinación, al igual que complicó la designación de autoridades competentes en cada Comunidad Autónoma. Es importante recordar que actualmente existen 32 Autoridades Competentes designadas para aplicar el reglamento de la madera en España. Un listado actualizado puede ser descargado en esta dirección: http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/autoridadescompetentesformalmente designandas_tcm7-425414.pdf

Se detecta la necesidad de seguir dando información al sector, ya que el acceso a la información, así como el interés mostrado, es muy diferente entre Comunidades Autónomas; por lo se introduce en el Plan de formación 2017 del MAPAMA, la impartición de 3 cursos a diferentes niveles, con el objetivo de llegar a todo administrado implicado. Asimismo se ha fomentado y realizado la impartición de jornadas, cursos, ponencias o charlas formativas así como información digital en diferentes plataformas por los implicados de otras administraciones autonómicas y entidades del sector.

Se observa la necesidad de unificar los diferentes sistemas electrónicos de gestión y tramitación, tanto FLEGT como EUTR y la coordinación con otras administraciones. Para ello se está desarrollando una aplicación que recabará las declaraciones responsables de los agentes para las autoridades competentes de las comunidades autónomas. Además ya está en marcha la aplicación para presentar la solicitud de validación de las licencias FLEGT a los importadores o agentes de importación, siguiendo un formato similar a la aplicación desarrollada por la DG de Sanidad Agraria CEXVEG. Con ello se pretende facilitar al máximo a las entidades que importan madera y sus derivados los trámites requeridos por los reglamentos FLEGT y EUTR.

La experiencia hasta la fecha, y así se refleja en la normativa nacional (Ley 40/2015), ha demostrado que se debe fomentar que toda gestión con la administración sea efectuada de manera telemática y electrónica, pero aquí nos encontramos con varios retos:

- La rigidez de algunas administraciones a la hora de habilitar los servicios informáticos necesarios
- La dificultad de la interoperabilidad entre sistemas.
- Las diferentes opciones informáticas existentes no compatibles entre sí.
- La falta de tradición informática en grandes sub-sectores del campo forestal y de la madera.
- La necesidad de formación en las nuevas tecnologías informáticas a los medianos y pequeños operadores, agentes e importadores.
- La necesidad de un mayor conocimiento científico, empresarial e industrial en el campo de la madera.

6. Conclusiones. Proyectos a desarrollar.

Aunque es pronto para valorar la aplicación de los dos reglamentos, sin duda existen numerosos avances en la sensibilización tanto de comercializadores como de consumidores de productos de madera. Es posible que la madera y su industria haya sido pionera en tratar de conseguir fuentes de materia prima de origen legal, tratando de evitar la deforestación y degradación

de los bosques aunque no sea la principal causa deforestación, y este hecho, aunque a medio-largo plazo le puede suponer una ventaja competitiva respecto a otros materiales además, claro está, del origen natural y renovable de esta materia prima.

La aplicación en España continúa su progreso imparable aunque complicado. Cada vez más administraciones son conscientes de sus obligaciones y se están poniendo en marcha herramientas que facilitarán tanto las compras de los operadores económicos asegurando la legalidad de la madera, tanto en el mercado doméstico como del exterior, como la información suministrada al consumidor de estos productos y por supuesto los controles para comprobar que todo el sistema funciona correctamente.

La información recabada se irá comunicando y formando parte de la toma de decisiones de los consumidores, lo que logrará de nuevo ventajas competitivas a los que hacen bien las cosas y disponen de la suficiente información para probarlo.

Por otra parte las administraciones comienzan a trabajar conjuntamente para lograr los objetivos a todas las escalas, colaborando con todos los agentes implicados. La intervención administrativa se minimiza y se potencia la utilización de productos forestales de origen sostenible lo que garantiza la conservación y el mantenimiento de las funciones ecológicas que realizan los bosques.

7. Agradecimientos

Muchas gracias al personal de la Subdirección General de Silvicultura y Montes de la DG de Desarrollo Rural y Política Forestal y de TRAGSATEC por todo el trabajo realizado. También queremos agradecer a nuestros colegas europeos y a las asociaciones forestales, ambientales y de la industria asociada a los bosques, los consejos y aportaciones que realizan para el desarrollo de esta política.

8. Bibliografía

DO-HYUNG KIM, JOSEPH O. SEXTON, JOHN R. TOWNSHEND; Año 2015 Accelerated deforestation in the humid tropics from 1990s to the 200s. *Geophysical Research Letters* 42; 3495 – 3501, doi:10.1.1002/2014GL062777.

FAO; 2015. Global Forest Products Facts and Figures. Forestry Policy and Products Division.

RICHARDS, DANIEL R; FRIESSA, DANIEL A.; 2015. Rates and drivers of mangrove deforestation in Southeast Asia, 2000–2012. *PNAS*. vol. 113 no. 2 345-349. doi: 10.1073/pnas.1510272113