

## **APROXIMACIÓN JURÍDICA A LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE MERCADO EN EL SECTOR FORESTAL**

JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA CERTIFICACIÓN FORESTAL: 1. Antecedentes históricos. 2. Concepto. 3. Naturaleza jurídica. 4. Fases del procedimiento: A) Gestión forestal sostenible. B) Cadena de custodia. 5. Objeto. 6. Elementos subjetivos. 7. Caracteres de la certificación forestal: A) Es un instrumento de mercado. B) Voluntariedad. C) Independencia, objetividad y credibilidad. D) Transparencia. E) No discriminación. F) Rentabilidad. 8. Objetivos de la certificación forestal. 9. Apuntes sobre la certificación forestal en el Derecho comparado.– III. MECANISMOS DE MERCADO CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: 1. Breve anotación sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). 2. Propuesta de creación de un instrumento de mercado: la captura y almacenamiento del carbono atmosférico por los montes.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* Dentro del grupo de los instrumentos de mercado destinados a la protección del Medio Ambiente, el sector forestal dispone de unos propios y específicos, aunque a modo de concreción de otros más generales. Es el caso de la certificación forestal y de su marca, como correlativo a las generales auditorías ambientales y eco-etiquetas. Evalúan especialmente la gestión forestal sostenible y tratan de ser un incentivo para la misma, a la par que informan al consumidor de la procedencia y adecuación ambiental de los productos con la marca. Por otro lado, se realizan puntualizaciones a la ya propuesta creación de un mercado cuyo objeto sería la captura y almacenamiento del carbono atmosférico por los montes españoles, especialmente a la luz de la última normativa europea.

*Palabras clave:* monte; bosque; sumidero de carbono; captura de CO<sub>2</sub>; Protocolo de Kyoto; Acuerdo de París; aprovechamiento forestal; intangible; instrumento económico de mercado; propietario forestal; compensación; certificación forestal; gestión forestal sostenible; cadena de custodia; trazabilidad; auditoría; verificador independiente; voluntariedad; entidad de certificación; garantía escrita; transparencia; marca; FSC; PEFC; FLEGT; contratación pública ecológica.

*ABSTRACT:* *Within the group of market instruments for the protection of the environment, the forestry sector has its own and specific, although as a specification of other more general. This is the case of forest certification and its brand, as correlated to the general environmental audits and eco-labels. They evaluate especially the sustainable forest management and try to be an incentive for it, at the same time they inform the consumer of the origin and environmental adaptation of the products with the brand. On*

*the other hand, points are made to the already proposed creation of a market whose object would be the capture and storage of atmospheric carbon by the Spanish mountains, especially in light of the latest European regulations.*

*Key words: Mountain; forest; carbon sink; CO<sub>2</sub> capture; Kyoto Protocol; Paris Agreement; externality; forest use; intangible; economic market instrument; forest owner; compensation; forest certification; sustainable forest management; chain of custody; traceability; audit; independent verifier; willfulness; certification entity; written guarantee; transparency; Brand; FSC; PEFC; FLEGT; ecological public procurement.*

## I. INTRODUCCIÓN

Una vez asentado el concepto de desarrollo forestal sostenible, concreción forestal del genérico desarrollo sostenible o sustentable, tanto los sujetos implicados como los juristas han intentado dotarle de contenido concreto y de traducirlo en mecanismos tangibles que, especialmente, coadyuven a combatir la deforestación (1). Llamen la atención los sistemas diseñados para que actúen en los mercados, pues permiten actuar con autonomía de la Administración, limitando la actuación de ésta a una función de tutela y bajo el principio de mínima intervención. Además, nuestras sociedades se han visto impregnadas de cierta concienciación social y ambiental, que se ha traducido en un *consumismo verde* y, por tanto, en la existencia de *mercados verdes*, en donde las consideraciones ambientales y, entre ellas, las forestales, son preeminentes (2), tanto o más que las económicas. De ahí que la Unión Europea, desde fecha tan temprana como 1993, haya fomentado el uso de instrumentos de mercado como medio para la protección ambiental a través de la responsabilidad compartida con la sociedad (3).

El primero de esos sistemas que se van a estudiar en el presente trabajo es la certificación forestal, que se configura de un modo bifronte, como se verá

---

(1) SHEPPARD (2000: 103).

(2) SHEPPARD (2000: 109, 117 y 118). Este autor nos recuerda que la certificación forestal tiene un aspecto negativo, pues se producen numerosos costes asociados en todas las fases de producción y comercialización, lo que implica una elevación importante del precio del producto.

(3) Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993 sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Debe recordarse que precisamente la OCDE establece que los instrumentos económicos son una medida que utiliza el sistema de precios y los mecanismos de mercado para obtener un objetivo determinado, en este caso una gestión forestal sostenible. Y se califican de económicos puesto que influyen sobre los costes y beneficios de las diferentes posibilidades de acción entre las que pueden elegir los agentes económicos, incentivando a dirigir o modificar sus acciones en un sentido favorable para el Medio Ambiente (IBARRA SARLAT 2012: 178).

al detalle: la propia certificación forestal y la cadena de custodia posterior. A este respecto es importante no perder de vista que estas dos partes no son más que la concreción forestal de dos instituciones jurídicas más amplias y de mayor solera en nuestro ordenamiento jurídico: la auditoría ambiental y la ecoetiqueta, respectivamente, ambos también instrumentos de mercado. De ahí que la escasa regulación y la falta de detalle en cuanto a la naturaleza jurídica de la certificación forestal debamos suplirla atendiendo a la normativa de estas últimas.

La segunda parte de este estudio se centra en los instrumentos vinculados al cambio climático: los Mecanismos de Desarrollo Limpio y en una propuesta *de lege ferenda* referida a la creación de un mercado de derechos de captura y almacenamiento de carbono atmosférico por parte de los montes españoles, que, aunque ya expuesta recientemente (4), debe ser objeto de temprana revisión a la vista de la última normativa emitida.

## II. LA CERTIFICACIÓN FORESTAL.

Se trata del instrumento de mercado típico en el sector forestal, y del cual la doctrina más autorizada ha destacado su relevancia (5). Nacido hacia 1989 (6), normativamente se introduce en España a iniciativa europea a partir de la Comunicación de la Comisión COM (1998) 649 final, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia para el Sector Forestal, y de la Resolución del Consejo (1999/C56/01) de 15 de diciembre de 1998, sobre una estrategia forestal para la Unión Europea (Apartado 15). Este instituto jurídico es recogido luego someramente por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LM) y por diversas normativas autonómicas. Lo que pretende es vincular el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes de procedencia, de tal manera que se consiga que el usuario final compre aquellos bienes en cuya composición entren productos únicamente procedentes de montes ordenados y gestionados de forma sostenible (7).

---

(4) GARCÍA ASENSIO (2018: 109 a 174).

(5) SARASÍBAR IRIARTE (2007: 186).

(6) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002: 24).

(7) En palabras de la Estrategia Forestal Española (en adelante, EFE) (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE 2000:63).

## 1. Antecedentes históricos

El control sobre el origen de los productos forestales y su trazabilidad pueden parecer conceptos novedosos. Empero, y sobre todo respecto al principal de ellos, la madera (8), ha sido una constante en nuestra normativa histórica española pues se concebía como una medida para combatir el furtivismo. No debe perderse de vista que la conciencia de sostenibilidad forestal ha regido desde el primer momento en nuestro Derecho, aunque hasta la primera mitad del siglo XIX lo ha sido en el limitado ámbito de la Arboricultura, y sólo tras esa fecha, de la mano de los ingenieros de montes, evolucionó y se enmarcó en términos científicos ya dentro de la Silvicultura (9).

A fin de no abundar en un tema que merece un estudio específico, y sin ánimo de ser exhaustivos, sólo aportaremos algunos ejemplos ilustrativos. Así, en el ámbito local reseñamos el Acuerdo del Concejo de San Leonardo de Yagüe (Soria) de 8 de abril de 1696, cuando en el contrato de la sierra de agua de la localidad se obligaba al arrendatario a no serrar aquellos pinos que no llevaran el sello del marco del Concejo (10). Es decir, sólo podían aserrar aquella madera cuyo origen quedaba acreditado como procedente de los montes de esa localidad, a fin de evitar el procesado de madera ilegalmente obtenida. Posteriormente, y ya para todo el territorio nacional, el art. 140 de las Ordenanzas Generales de Montes de 1833 prescribía que no se podía hacer «(...) entrega alguna de madera de construcción si el usuario no presenta un certificado del maestro ó alarife encargado de la obra, que acredite la necesidad y lo que es menester (...)». Aunque realmente esta certificación obraba más como base de cálculo del volumen de corta a ejecutar (dado que entonces no existían ordenaciones forestales), lo cierto es que se trata de un verdadero antecedente de la actual certificación forestal, pues justificaba las «(...) entregas que hay que hacer de tales maderas á los usuarios», a modo de las actuales licencias.

Con la finalidad de controlar el comercio de la madera y evitar aprovechamientos ilegales se creó la figura de la guía, de tal modo que permitiera identificar el origen del producto forestal en su transporte. Así, la Real Orden de 21 de septiembre de 1848 fijaba los trámites y reglas con que se expedían

---

(8) GARCÍA ASENSIO (2017: 221-224): «Este principado de la madera ocasionó que la norma forestal española haya estado modernamente supeditada de ordinario a este aprovechamiento, de tal manera que el objeto general de la regulación se refería fundamentalmente al mismo, aun sin citarlo, lo que suponía que el esquema global aplicable a todos los aprovechamientos forestales era el de la madera (...)» (p. 260).

(9) GARCÍA ASENSIO (2017: 38 y 42).

(10) RUBIO DE LA IGLESIA (1996: 78 y 79).

las guías para la conducción de maderas (11), y, luego, en su sustitución, rigió el art. 110 de la Adición al Reglamento de la Guardia Civil, aprobada por Real Orden de 9 de agosto de 1876, que supuso exigir a los recolectores y conductores de frutos, leñas, maderas y otros aprovechamientos forestales, así como a taladores y podadores, una autorización del dueño del monte (12), a fin de comprobar su procedencia.

Más tarde, en las Filipinas españolas durante el siglo XIX los ingenieros se plantearon ensayar el marcado de las piezas cortadas, con el objetivo de evitar la actividad de los matuteros, medida que no tuvo éxito ante la escasez de personal facultativo y auxiliar, que impedía llevar a cabo los trabajos preliminares de reconocimiento y marcado (13).

## 2. Concepto

Actualmente la certificación forestal dispone de una definición positiva en el apartado p) del art. 6 (LM), básico de conformidad con su Disposición Final Segunda (LM) al amparo del art. 149.1.23° (CE). Así, se configura como un *«procedimiento voluntario por el que una tercera parte independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme a los criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales»*. Como puede comprobarse, esta redacción es deudora de la contenida en la Norma UNE 162001: 2001 sobre *«Gestión forestal sostenible. Vocabulario, terminología y definiciones»*: *«Procedimiento por el cual una tercera parte proporciona una garantía escrita de que la gestión forestal es conforme con una especificación técnica»* (Apartado 2.3).

No obstante, llama la atención la existencia de otras acepciones, aunque ciertamente no disienten en su esencia, y a lo largo del presente trabajo analizaremos sus discrepancias. Es el caso de la primera aportación positiva, contenida en la citada Comunicación COM (1998) 649 final, Apartado III.D.4: *«Por certificación forestal se entiende el procedimiento consistente en la comprobación, por un tercero independiente, de que los bosques examinados son objeto de una gestión sostenible»*.

---

(11) Esta disposición, junto a otras análogas respecto a las guías, fueron derogadas por la Real Orden de 23 de mayo de 1862, y sólo fue restablecida para el distrito forestal de Cuenca como una medida excepcional y transitoria, de conformidad con el Real Decreto de 15 de agosto de 1901 y 20 de septiembre de 1901 (DEL CAMPO 1909: 12 y 34).

(12) DEL CAMPO (1909: 128).

(13) La idea era que, con cierta periodicidad, se marcaran los troncos en los lugares de acopio, dando orden de ingreso por el valor de los derechos correspondientes a cada medición, de tal forma que al efectuar la descarga podría comprobarse si las maderas venían marcadas o no (PINAR 1999: 432 y 433).

Las Comunidades Autónomas apenas han entrado en la labor de concebir la certificación forestal, dando por buena la aportada por el Estado. Como excepción tenemos a Galicia, pues en el art. 8.7 (Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, en adelante LMG) se entiende por tal el «*procedimiento voluntario por el que un tercero independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales*».

De estas definiciones, y de los diferentes preceptos vinculados, inferimos la caracterización de la certificación forestal que analizamos a continuación.

### 3. Naturaleza jurídica

Se trata de un procedimiento jurídico, procedimiento porque en ello coinciden todas las definiciones estudiadas, y jurídico en tanto está regulado en el Derecho positivo, como ya se ha visto. La cuestión estriba en concretar la naturaleza jurídica de este procedimiento, de la que callan las disposiciones legales aplicables. Al ser un instrumento del que se valen las Administraciones públicas para promover la mejora continua del comportamiento forestal de los sujetos del sector podría parecer que se trata de un mecanismo de naturaleza administrativa (14), pero al no realizarse ninguna reserva legal exclusiva y monopolizadora a favor de una Administración pública (15) no puede defenderse un carácter administrativo del procedimiento. De hecho, el legislador sólo reserva a la Administración pública una función de fomento de la certificación forestal (16). De ahí que, sin excluir la eventual existencia de un procedimiento público, lo cierto es que actualmente en España se configura como un procedimiento de orden privado, sin perjuicio de los efectos que en el ámbito público puedan reconocerse, aunque, eso sí, en el marco de la colaboración público-privada que caracteriza a estos instrumentos de mercado (17).

---

(14) Como, por esta razón, predica del EMAS BETANCOR RODRÍGUEZ (2004a: 46).

(15) Es más, parece que su intención declarada es eliminar la existencia de un procedimiento administrativo *ad hoc*, como se confiesa en la Exposición de Motivos del proyecto de ley de la que luego sería la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modificó la LM (BLASCO HEDO 2015: 146).

(16) V.gr. art. 35 (LM): «*Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios*». Esta postura resulta acorde con el papel que se le pide al Estado en la «*Carta de Esmeraldas*», fruto del Seminario Internacional «*Potencialidades y Obstáculos de la certificación forestal*», celebrado en Esmeraldas (Ecuador) entre el 5 y el 10 de octubre de 2003, en donde se le reserva las facultades de promover, facilitar y reconocer la certificación forestal (disponible en [www.gtz-mazonia.org/texte/Memoria.doc](http://www.gtz-mazonia.org/texte/Memoria.doc)).

(17) GONZÁLEZ RÍOS (2018: 19-21).

En definitiva, y como instrumento esencial de control o evaluación, se trata de una auditoría forestal (18), es decir, y parafraseando al art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 18 mayo 2000, un proceso complejo de evaluación (19) sistemática, objetiva, independiente y periódica del sistema de gestión forestal de un monte, encaminado a la realización de un diagnóstico de la situación actual, análisis de riesgos y evaluación del grado de cumplimiento de la legislación vigente, y en su caso, sobre otros aspectos importantes desde el punto de vista medioambiental, así como de los sistemas de protección. En otras palabras, se trata de comprobar que se cumplen las estándares de la gestión forestal sostenible en el monte auditado, y proponer las correcciones necesarias para asegurarlos. De ahí que, como toda auditoría ambiental, comprenda tres partes diferenciadas: evaluación, comprobación y corrección (20).

Ante la ausencia de determinación legal de los trámites en que ha de constar dicho procedimiento, algo coherente con la preferencia del legislador por su naturaleza privada, lo que nos acerca al llamado *soft law* (21), debemos inferirlos primero de la propia definición de certificación forestal, y luego cubrir la laguna a través de otras fuentes. Así, salvo los principios inspiradores del procedimiento, que los veremos más adelante, sólo se indican las fases del mismo, así como el sujeto a realizarla y la forma de terminación. Esta ausencia de regulación legal no es casual: se justifica en la preexistencia de unas normas técnicas o estándares, y lo que trata el legislador es de dictar unos preceptos genéricos, evitando así interferir en esos estándares prefijados.

Empero, no habría inconveniente en que el Estado, en ejercicio de sus facultades normativas, dictara las disposiciones oportunas que recogieran esos estándares con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de eficacia y fiabilidad en todo el territorio español, al tiempo que se desarrollan unas pautas básicas, de carácter uniforme, de calidad y seguridad de los productos (22). Iniciativa que, si bien intervendría en la libertad que actualmente gozan los

---

(18) De la que ya hablaba el Dictamen del Comité Económico y Social (en adelante, CESE) AGR/602 sobre «*Situación y problemática de la silvicultura en la Unión Europea y potencial de desarrollo de las políticas forestales*» de 24 de julio de 1997 (Apartado 6.1.3).

(19) MUTHOO (2012: 17).

(20) BETANCOR FERNÁNDEZ (2004b: 166).

(21) COCCIOLO *et al.* (2016: 253), quienes puntualizan que éste es, a la vez, uno de los aspectos más atractivos de estas fórmulas de protección ambiental y la causa de cierta inquietud en cuanto garantía de la tutela del Medio Ambiente.

(22) Competencia material estatal reconocida por la STC 33/2005, de 17 de febrero, Conflicto positivo de competencias 2231/1996, Ponente: Excm. Sra. Dña. Elisa Pérez Vera, F.J. 7º.

operadores certificantes, permitiría profundizar, aún más si cabe, en los principios de transparencia y no discriminación que ex. art. 35 (LM) deben informar el procedimiento de la certificación forestal. Lo que ocurre es que, como luego se verá, positivizar estos estándares supondría convertir la certificación forestal en algo obligatorio, eliminando la nota de la voluntariedad y, cambiando de técnica jurídica, pasaríamos de la típica certificación a la de homologación, y en vez de *entidades de certificación* las funciones de verificación las realizarían los llamados *organismos de control* (23).

No obstante, es altamente improbable que ello suceda, pues el sistema actual es más ágil en caso de modificaciones y para incorporar las actualizaciones de orden técnico. Debe recordarse que, precisamente, esos estándares son el fruto de la normalización industrial, como proceso de creación normativa, y que pueden tener, según los casos, una doble naturaleza: en unos supuestos son voluntarios, que son las normas técnicas en sentido estricto, y en otros obligatorios, es decir, reglamentaciones técnicas (24), siendo sólo en este último supuesto en el que el Estado debiera ejercer su potestad normativa.

En todo caso, la competencia para dictar normas sobre este procedimiento, fuera de lo considerado básico, corresponde a las Comunidades Autónomas. Siguiendo a la STC 21/1999, de 25 de febrero (25), dado que con esta certificación se pretende, pues, hacer pública y autenticar la realización de controles, es decir, una actividad que propiamente no regula de modo directo el intercambio de productos, ni es instrumento de ninguna política comercial, sino que regula algo previo y distinto a estas actividades comerciales, concretamente una actividad de control tendente a asegurar la calidad de un material forestal la competencia se enmarca en la de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23° CE) y no en la de actividad económica (art. 149.1.13° CE).

No debe perderse de vista que esta competencia autonómica lo es sin perjuicio de las medidas de fomento que el art. 35 (LM) impone a todas las Administraciones públicas, incluidas las locales, para promover el desarrollo de estos sistemas de certificación. Se trata de un mandato, como se infiere indubitadamente del uso del término «*promoverán*», pero que queda resaltado aún más si cabe cuando la redacción original de este precepto empleaba el verbo «*procurarán*», cambio que pone de manifiesto el deber que se les ha encomendado (26).

---

(23) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 74).

(24) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 60).

(25) Conflicto positivo de competencias núms. 1078/1989 y 1079/1989 (acumulados), Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, F.J. 10°. De la misma opinión es ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 72).

(26) Este cambio ya fue propuesto doctrinalmente por GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 874).

Aunque de un modo indirecto, la LM establece que la auditoría ha de ser externa, por cuanto sólo permite las certificaciones forestales informadas bajo el principio de independencia, es decir, realizadas por un tercero ajeno, lo que supone la proscripción de las auditorías internas, que son las efectuadas por la propia empresa certificada.

En los dos sistemas de certificación que se aplican en España, y que luego expondremos detalladamente, los trámites formales son los mismos: tras la solicitud por el gestor forestal a la entidad de certificación (27), junto a la documentación necesaria, se realiza la visita o auditoría *stricto sensu* (que actúa como comprobación o verificación del sistema de gestión forestal sostenible alegado), redacción de un informe de auditoría (28) y, por último, si éste fue favorable, dicha entidad de certificación emite la «*garantía escrita*» o certificación forestal.

La referencia a esta «*garantía escrita*» es un error terminológico por incurrir en obviedad, pues no puede ser de otra manera para que quede constancia indubitada de la misma, sobre todo a la luz de los objetivos que se persiguen. Y ello con independencia del soporte físico o digital en que figure (29). En definitiva, la «*garantía escrita*» es la certificación forestal propiamente dicha, y que puede ser, en función de su ámbito territorial, individual, en grupo o regional (30). Materialmente supone la constatación mediante un documento que un determinado monte o aprovechamiento forestal cumple con los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas (31). En definitiva, se trata del medio por el que se instrumentaliza la relación entre

---

(27) Es una organización totalmente independiente de las asociaciones que representan cada sistema de certificación, y que ha sido acreditada como tal por ENAC, siendo actualmente AENOR (sólo PEFC para la certificación forestal y también para FSC en cadena de custodia), BVQI y EcoCert (ambas para FSC como PEFC).

(28) La realización de la auditoría se llevará a cabo, lógicamente, por un auditor forestal, que es la persona cualificada para realizar auditorías de la gestión forestal sostenible (Apartado 3.1 Norma UNE 162003: 2001).

(29) A modo de ejemplo, la licencia FLEGT («*Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales*», en sus siglas en inglés), de la que luego se hablará, puede constar tanto en formato electrónico como impresa en papel, ambas con el mismo contenido (Apartados 2 y 3 del art. 2 del Reglamento (CE) 1024/2008 de la Comisión, de 17 de octubre de 2008, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 2173/2005 del Consejo, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea).

(30) Distinción propia del sistema PEFC, pues en el FSC sólo se contempla los niveles de certificación individual y de grupo (MARCILLA GARCÍA 2012: 149), aunque últimamente ha creado una nueva categoría, la SLIMF («*Small and Low Intensive Managed Forest*»), específica para permitir el acceso a la certificación forestal a los pequeños propietarios.

(31) Parafraseando a ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 73).

el gestor forestal y el entorno, a fin de canalizar la información sobre la procedencia del producto y las circunstancias de su generación (32). Como la certificación forestal no es un procedimiento administrativo esta «*garantía escrita*» no es dictada por ningún órgano administrativo ni, en consecuencia, tampoco es un acto administrativo.

Esta garantía no es, lógicamente, de duración indefinida, pues es preciso comprobar que la gestión forestal sostenible se mantiene en el tiempo. Por ello tanto la PEFC como la FSC contemplan las certificaciones forestales con una vigencia de cinco años, eso sí, sujetas a inspecciones bienales o anuales, respectivamente, lo que supone la existencia no sólo de la auditoría principal o inicial, sino de otras de seguimiento y, en su caso, de renovación (cada tres años), siempre realizadas por la entidad certificadora independiente.

#### **4. Fases del procedimiento**

Las citadas fases o partes del procedimiento aparecen bien identificadas y separadas entre sí en el apartado p) del art. 6 (LM), siendo sucesivas en el tiempo: la primera es la gestión forestal sostenible y la segunda la cadena de custodia. Con un objeto diferenciado, que luego se verá, cada una de las fases tiene una finalidad y regulación específica.

##### **A) Gestión forestal sostenible**

Con la certificación forestal se trata de comprobar, en primer lugar, que la organización, administración y uso de los montes se realiza de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas (33). Es decir, va más allá de una mera conservación, mejora, aprovechamiento o regeneración del monte, típico objeto de la silvicultura (34), sino que incorpora actuaciones informadas de valores ambientales y sociales de relevancia, como por ejemplo

---

(32) Para MORA RUIZ (2007:319 y siguientes) uno de los elementos caracterizadores de los instrumentos económicos de mercado es el círculo de información que se crea, de tal modo que sin éste no es posible una aplicación eficaz de estas técnicas de protección.

(33) Apartado e) del art. 6 (LM), y cuyo origen se encuentra en el Apartado D) de la Resolución núm. 1 «*Directrices generales para una gestión sostenibles de los bosques en Europa*» de la Segunda Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques de Europa, celebrada en Helsinki los días 16 y 17 de junio de 1993, y, también, en el Apartado 2.15 de la Norma UNE 162001: 2001.

(34) Apartado d) del art. 6 (LM).

que en dicha gestión se tengan en cuenta los criterios de biodiversidad del monte (35).

De hecho, la certificación forestal se considera de utilidad para garantizar, fomentar y extender la sostenibilidad (36), siendo un mecanismo para mejorar la gestión forestal. Debe recordarse que el principio de desarrollo sostenible se considera actualmente como paradigma del Derecho Ambiental, de manera tal que se encuentra en la base de estos instrumentos de mercado, a fin de compatibilizar la tutela ambiental con el crecimiento económico, lo que se traduce en un progreso dependiente de objetivos ambientales (37). Por ello estamos ante la concreción forestal del sistema de gestión medioambiental típico de la normalización industrial (38), y que va a ser objeto de la auditoría forestal.

El proceso de evaluación que conforma esta auditoría se articula para acreditar el cumplimiento de determinados estándares. La estandarización supone la traducción de una meta general e intangible, la gestión forestal sostenible, en elementos mensurables (39). Dado que ni en España ni en la Unión Europea se han aprobado unos criterios específicos de gestión forestal sostenible (40), actualmente en nuestro país hay dos sistemas, ambos con implantación y reconocimientos mundiales: FSC (*Forest Stewardship Council*) y PEFC (*Programme*

---

(35) Dictamen CESE NAT/412 sobre «*El papel de los bosques y el sector forestal en el cumplimiento de los compromisos de la UE en la lucha contra el cambio climático*» de 25 de marzo de 2009, Ponente: Seppo Kallio, Apartado 5.6 *in fine*. Es el caso, tanto en el Pirineo como en la Cordillera Cantábrica, de la que se ha venido a conocer como la silvicultura del oso (*Ursus arctos*) y la del urogallo (*Tetrao urogallus*), en donde se subordinan los aprovechamientos comerciales a estructuras forestales adecuadas para la conservación de ambas especies (GUERRA VELASCO 2011: 240).

(36) Dictamen CESE NAT/328 sobre «*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de Acción de la UE para los bosques COM (2006), 302 final*», de 26 de octubre de 2006 (Apartado 3.2.2).

(37) MORA RUIZ (2007: 106 y 107) nos recuerda, por su parte, que el principio de participación está en íntima conexión con el principio de desarrollo sostenible, pilar de la certificación forestal.

(38) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 63).

(39) HERNÁNDEZ *et al.* (2003: 24). Consiste en positivizar las denominadas «*buenas prácticas forestales*», así como profundizar en las mismas. Generalmente se trata de prácticas locales, pero que deben ser compatibles con principios acordados globalmente. Precisamente el citado Dictamen CESE 2014/C451/21 hace basar la gestión forestal sostenible tanto en el principio de sostenibilidad como en estas buenas prácticas (Apartado 5.7).

(40) La Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, en reunión de 25 de febrero de 2015, respaldó la intención de la Comisión de elaborar, junto a los Estados miembros y las partes interesadas, un conjunto ambicioso, objetivo y demostrable de criterios e indicadores para la gestión forestal sostenible en Europa (Apartado 39 de la Opinión anexa al Informe 2014/2223 (INI) del Parlamento Europeo sobre una nueva estrategia de la Unión Europea en favor de los bosques y el sector forestal, de 1 de abril de 2015, Ponente: Elisabeth Köstinger).

for the Endorsement of Forest Certification), surgidos, respectivamente, en 1993 y 1998, siendo los únicos sistemas internacionales utilizados en España (41).

Aunque todos los sistemas de certificación deben ser comparables y los requisitos que exijan han de ser compatibles con principios internacionalmente reconocidos de gestión forestal sostenible (42), la filosofía de ambos sistemas de certificación forestal es diferente, de conformidad con su origen. La PEFC, que nace en Suecia en 1998 (43), es una entidad plural sin ánimo de lucro, que surge como iniciativa voluntaria del sector privado forestal europeo y, por tanto, fija como objetivos, entre otros, la mejora de la productividad y la promoción del desarrollo socioeconómico en el entorno rural. Además, establece los mecanismos para el reconocimiento mutuo de los sistemas de certificación desarrollados por los distintos países participantes. Es el más arraigado en España pues el Sistema Español de Certificación Forestal adopta los mismos niveles de aplicación de la certificación de la gestión forestal sostenible que los establecidos en el documento técnico del Consejo del PEFC. Precisamente, y ante la insuficiencia en materia forestal de las normas UNE-EN ISO-14002:1996 «Sistemas de Gestión Medioambiental. Especificaciones y directrices para su utilización» y UNE 150005:1997 «Sistemas de gestión medioambiental. Guías y principios generales. Sistemas y técnicas de soporte» (44), y la laguna en los trabajos estandarizados de la Organización Internacional de Normalización (ISO) (45), se constituyó en el seno de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), como única entidad española de normalización forestal (46), el Comité Técnico

---

(41) MARCILLA GARCÍA (2012: 148 y 149). En otros ámbitos geográficos existen otros sistemas, como el SFI («Sustainable Forestry Initiative») de aplicación en Estados Unidos y Canadá, el ATFS («American Tree Farm System») o el CSA («Canadian Standards Association»), los cuales se encuentran actualmente integrados en PEFC.

(42) Exigencias recogidas en el Apartado 15 de la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998, ya citada. El art. 111.1 (Texto Refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio), requiere que esos sistemas de certificación han de ser homologables internacionalmente, al igual que el art. 105.1 (LMG).

(43) DEL ÁLAMO JIMÉNEZ (2009: 21).

(44) Los sistemas de ecoauditoría, incluida la certificación forestal, tienen una clara inspiración en el modelo de gestión y control de la calidad en las normas de la serie ISO 9000, y, luego, de la serie ISO 14000, sirviendo de común referencia para las relaciones contractuales bilaterales entre productores y clientes de todo el planeta (ÁLVAREZ GARCÍA 2000: 65).

(45) En la ISO se excluye explícitamente el concepto de «desempeño ambiental» de su texto, es decir, no fija requisitos ambientales absolutos en una actividad «En el caso de los productos forestales primarios, se acredita el manejo sustentable de los bosques, esto es, una certificación más de procesos y cómo queda el sitio después de operaciones de producción, más que una certificación de los propios productos (...)» (SHEPPARD 2000: 109 y 123).

(46) En virtud de la Resolución de 12 de enero de 2000, de la Dirección General de Industria y Tecnología, por la que se autoriza a AENOR para asumir funciones de normalización en el ámbito de la gestión forestal sostenible. Actualmente, y en virtud de la separación de

de Normalización AEN/CTN 162 para la elaboración de las normas españolas de gestión forestal sostenible, de tal modo que se han adaptado a la gestión de los montes españoles los seis criterios paneuropeos emanados de la Conferencia Interministerial de Helsinki (1993) (47) y, en desarrollo de los anteriores, los 27 indicadores de la de Lisboa (1998) (48). Por contra, el FSC es una organización no gubernamental y también sin ánimo de lucro, fundada en Oaxaca (México) (49), encargada de promover una gestión forestal socialmente beneficiosa, económicamente viable y ambientalmente apropiada para los bosques de todo el mundo. Se basa en unos estándares nacionales (50) que se derivan de otros globales, es decir, es un sistema global que se aplica nacionalmente (51).

---

las actividades de normalización de cualquier actividad de evaluación de la conformidad, impuesta por mandato del art. 10.l) del Reglamento de la Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre (en adelante, RIC), tales funciones le corresponderían a la «Asociación Española de Normalización» (UNE).

(47) Los citados criterios paneuropeos son: 1.– Mantenimiento de un incremento apropiado de los recursos forestales y de su contribución a los ciclos globales del carbono; 2.– Mantenimiento de la salud y la vitalidad de los ecosistemas forestales; 3.– Mantenimiento y mejora de las funciones productivas de los bosques (madera y otros productos); 4.– Mantenimiento, conservación y mejora de la diversidad biológica en ecosistemas forestales; 5.– Mantenimiento y mejora apropiada de las funciones protectoras en la gestión forestal (especialmente suelo y agua); y 6.– Mantenimiento de otras funciones y condiciones socioeconómicas.

(48) Fruto de los trabajos del AEN/CTN 162, se aprobaron, tras el correspondiente trámite de información pública otorgado por la Resolución de 22 de enero de 2001 de la Dirección General de Política Tecnológica, las normas técnicas que deben cumplirse para obtener el certificado y marca PEFC de gestión forestal sostenible: UNE 162001: 2001 «Gestión forestal sostenible. Vocabulario, terminología y definiciones», UNE 162002-1: 2001 «Gestión forestal sostenible. Criterios e Indicadores de la unidad de gestión. Parte 1: Criterios e indicadores genéricos», UNE 162002-2: 2001 «Gestión forestal sostenible. Parte 2: Criterios e indicadores complementarios para la evaluación a escala regional», UNE 162003: 2001. «Gestión forestal sostenible. Criterios de cualificación de auditores forestales», y UNE 16204: 2001 «Gestión forestal sostenible. Criterios de cualificación de las entidades de certificación». Estas normas se aprobaron por los órganos de gobierno de AENOR el 4 de junio de 2001 y publicadas y editadas como normas UNE por el Ministerio de Ciencia y Tecnología por Resolución de 10 de septiembre de 2001.

(49) SHEPPARD (2000: 107).

(50) En 1996 se constituyó el «Grupo de Trabajo para la elaboración de los Estándares Españoles de Gestión Forestal para la Certificación FSC» y, tras trece años de trabajo, FSC aprobó en enero de 2006 unos Estándares Españoles (DEL ÁLAMO JIMÉNEZ 2009: 21).

(51) MARCILLA GARCÍA (2012: 149): el sello FSC cuenta con el apoyo de entidades conservacionistas, como WWF, Greenpeace o Amigos de la Tierra, así como de las asociaciones de comercio justo y similares. Es preciso señalar que entre estas dos entidades existe una enconada rivalidad. Como ejemplo, en 2011 un informe redactado por varias asociaciones ecologistas criticaron que PEFC presuntamente se limitaba a certificar el *statu quo* del monte, sin exigir cambiar o buscar mejoras en las prácticas forestales (MONTERO 2011: 12). Por otro lado, también ha habido denuncias que empresas del grupo ENCE, fabricante de pasta de papel, había obtenido la certificación forestal para sus plantaciones de eucalipto tanto por el sistema FSC como PEFC,

## B) Cadena de custodia

Aunque no se cite expresamente con tales términos, lo cierto es que es inherente a la certificación forestal la realización de un seguimiento fiable de las materias primas de origen forestal y sus derivados, desde su origen y pasando por los diferentes procesos de transformación hasta llegar al producto final certificado. Fase posterior a la certificación de la gestión forestal, y vinculada a la misma, se produce el seguimiento del producto forestal certificado, y se asegura la rastreabilidad del mismo y sus derivados, elaborados a través de las distintas fases del proceso productivo hasta llegar al producto final certificado (52), que puede portar el logotipo y la marca registrada (53). En definitiva, lo que la certificación forestal está realizando es una comprobación de todo el proceso monte-industria-consumidor, de tal manera que cuando el producto forestal certificado tiene entrada en el proceso industrial quede identificable clara y permanentemente en todo momento y controlados todos sus pasos, permitiendo que el consumidor acceda a un producto garantizado en su sostenibilidad, tanto en su origen como en su posterior manipulación.

La cadena de custodia se ha definido doctrinalmente como un *iter* continuo de aceptabilidad que garantiza la seguridad física de ejemplares, datos y productos (54). En definitiva, estamos ante un aval de la trazabilidad del producto forestal. En éste y en otros ámbitos se utiliza el galicismo *trazabilidad* como modo de seguir el trazo o la traza de un producto en su cadena de transformación, de ahí que quepa definirla como el proceso por el cual se verifica la fuente de un producto y sus distintas etapas (55).

---

logrando la primera con el aval de grupos ecologistas (ANDRADE 2011: 30 a 33). Sin embargo, la Unión Europea no les ofrece trato diferenciado como nos lo ilustra el Informe del Parlamento Europeo sobre la ejecución de una estrategia forestal para la Unión Europea [2005/2054 (INI)], de 31 de enero de 2006, Ponente: Heinz Kindermann, cuando expresamente «(...) considera que los sistemas de certificación del FSC y del PEFC son igualmente adecuados para este fin (...)», a la par que hace un llamamiento a la conciliación entre los dos cuando «(...) pide que se fomente el reconocimiento mutuo de ambos enfoques de certificación» (Apartado 32). Y ello a pesar de que la PEFC se adapta más a la realidad europea y su desarrollo fue recomendado por el propio CESE a través de su Dictamen NAT/034 núm. 1138/99 sobre «Una estrategia de la UE para el sector forestal», de 9 de diciembre de 1999, al demandar «(...) una certificación forestal adecuada a las circunstancias europeas» (Apartado 2.2.1 *in fine*).

(52) En el caso de la madera incluye todas las etapas del proceso: corta, transporte, procesamiento, distribución y comercialización.

(53) MARCILLA GARCÍA (2012: 149).

(54) SHEPPARD (2000: 118), citando a la *American Society for Quality Control, Energy and Environmental Quality Division*.

(55) ALI ARANGUREN (2009: 326 y 327), quien repasa las diferentes concepciones que de trazabilidad existen en la doctrina y en las normas de estándares. Para BLASCO HEDO (2015: 145) la trazabilidad de un producto significa ser capaz de transmitir y guardar información respecto al producto en cada entrega u operación que se realice con él. En el Reglamento

La trascendencia jurídica de probar el origen de los aprovechamientos forestales y su trazabilidad nos la muestra la jurisprudencia. Así, para el caso de las setas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Lérida núm. 51/2015, de 11 de febrero (56), confirmó una sanción por posible intoxicación de ingestión de setas por venta de las mismas en un establecimiento en que por el propietario «(...) no se acredita el origen de las setas que se venden en el local en el momento de la inspección» (F.D. 6°).

Realmente la certificación forestal se expide al final de la fase anterior, pero sirviendo de base para poder realizar el seguimiento desde su procedencia hasta que el producto lo recibe el consumidor, quien obtiene la información a través de la correspondiente etiqueta con el logo, previa expedición de un certificado propio, el de cadena de custodia (CdC), prolongación o continuación de la propia certificación forestal (57). Por ello este distintivo es la denominada *figura de calidad o marca de conformidad* con las normas técnicas, diferente de la certificación forestal, pero consecuencia de ésta. Ambas son marchamos de confianza, pero que actúan en diferentes fases del procedimiento, aunque el destinatario último de ambas sea el consumidor final. De ahí que la concesión de estas marcas de conformidad es el resultado concreto y último del proceso de certificación (58).

Al igual que en el etiquetado ecológico, el forestal tiene un carácter correctivo y una función distintiva e informativa (59). Correctiva pues se enmarca en una estrategia que persigue un fin general, en este caso la gestión forestal sostenible. Distintiva porque permite diferenciarse en sus características respecto a productos similares. E informativa porque se ofrecen sus datos al consumidor.

El etiquetado relacionado con la certificación forestal puede consistir en una marca registrada (60), como es el caso, a modo de ejemplo ilustra-

---

(UE) 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, la trazabilidad consiste en identificar en toda la cadena de suministro a los agentes o comerciantes que hayan suministrado la madera y sus productos y a los que se les haya transmitido, debiendo conservar esta información durante al menos cinco años (art. 5).

(56) Procedimiento Abreviado núm. 647/2013, Magistrado-Juez: Dña. Eila Soteras Garrell.

(57) Esta distinción aparece muy clara en la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, donde diferencia, por un lado, «la certificación de la gestión sostenible de los bosques» y, por otro pero seguidamente, «el etiquetado de los productos relacionados con el sector» (tercer punto del Apartado h) del art. 6.2).

(58) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 75).

(59) CONESA FERNÁNDEZ-VÍTOLO (1997: 359).

(60) La ya meritada Comunicación COM (1998) 649 final, Apartado III.D.4.

tivo, de la marca de garantía Pino Soria-Burgos (61) cuyos montes han sido certificados mediante sistema PEFC. Para ello se exige la previa obtención de la licencia de uso de la marca por parte de todos los usuarios de la misma (62). Generalmente se trata de un nombre o de un logo que sirve para distinguir ese producto del de otras organizaciones, por lo que la entidad titular de la marca tiene el derecho a suspender la autorización de uso. Puede emplearse sobre el mismo producto tangible, como soporte físico, y también con fines educativos o promocionales, lo que se denomina «uso fuera del producto» (63).

La etiqueta será necesaria en el «análisis del ciclo de vida» (ACV), que es el instrumento de gestión ambiental adecuado por el que apuesta la Unión Europea, de conformidad con el Dictamen CESE 2015/C230/06, «Contribución del sector de la madera al balance del carbono», de 10 de diciembre de 2014, Ponente: Ludvik Jirovec, Apartado 3.1. Este Dictamen considera el ACV como un instrumento para detectar la contaminación ambiental y evaluar las repercusiones causadas por un proceso, un producto o una actividad. Es un instrumento útil que servirá a la industria en su búsqueda de modelos de toma de decisiones de orden práctico destinados a desarrollar productos respetuosos con el Medio Ambiente.

Es preciso no confundir este distintivo forestal de otras figuras afines, como el Mercado CE de conformidad en los productos de madera. Regulado en la Directiva 89/106/CEE de Productos de Construcción, modificada por la Directiva 93/68/CEE, que forma parte del conjunto de Directivas de Nuevo Enfoque (64), prevé un obligado marcado de seguridad que acredita el cumplimiento de unos requisitos mínimos imprescindibles para poder comercializar ciertos productos de construcción, en nuestro caso de origen forestal (65), en el territorio de la Unión Europea. Como quiera que el objeto de verificación es distinto, ambos distintivos son inintercambiables y compatibles entre sí.

---

(61) Que cuenta con un signo distintivo propio y específico, así como un Reglamento de uso de la marca, aprobado el 1 de julio de 2006.

(62) Una vez que la entidad de certificación conceda el certificado de gestión forestal sostenible solicita a PEFC o a FSC la sublicencia de uso de sus respectivos logos, trasladándola al particular junto a los certificados de gestión forestal sostenible o de cadena de custodia.

(63) También pueden darse casos de empleo fraudulento, pues aunque autorizando la marca para un producto, es posible que una empresa trate de utilizar el símbolo para todos sus productos o para hacer publicidad en general (SHEPPARD 2000: 117).

(64) Implementadas en España mediante el Real Decreto 1630/1992, de 29 de diciembre, por el que se dictan disposiciones para la libre circulación de productos de construcción, en aplicación de la Directiva 89/106/CEE, así como sus modificaciones.

(65) Son «producto de construcción» cualquier producto fabricado para su incorporación con carácter permanente a las obras de construcción, incluyendo tanto las de edificación como las de ingeniería civil (art. 1.2).

Tampoco cabe identificar la certificación forestal y la cadena de custodia con el sistema de diligencia debida (*due diligence*), expresamente regulado, por ejemplo, en Galicia (art. 104 LMG, y Disposición Adicional Segunda del Decreto 50/2014, de 10 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos y micológicos en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia y el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Empresas del Sector Forestal). De hecho, dicho precepto legal viene a reconocer la distinción al citarlos diferenciadamente. La diligencia debida supone que los productores y comercializadores disponen de un sistema para la evaluación y minimización de riesgo de entrada en los mercados de madera y productos de madera procedentes de talas ilegales, especialmente de terceros países. Para ello estos agentes se deben inscribir en un Registro a través de una declaración responsable (66), siendo la Administración regional (67) la encargada de realizar los controles para verificar su cumplimiento. Materialmente, ese sistema contiene unas obligaciones establecidas para los operadores en los mercados de la madera y productos de la madera en el marco del Reglamento (UE) núm. 995/2010, ya citado (art. 4.2 y 6) (68), de tal manera que las empresas que comercialicen

(66) Disposición Adicional 10ª (LM).

(67) Aunque es responsabilidad de todas las Administraciones públicas el control de la legalidad del origen de los productos forestales, cada una dentro de su ámbito competencial, poniendo todos los medios para evitar la introducción en el mercado europeo a través de nuestro país de madera y productos forestales cuyo origen no sea legal (Exposición de Motivos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la LM).

(68) En base al mismo, y en los términos contenidos en el citado Dictamen CESE NAT/412, de 25 de marzo de 2009, «*La UE ha desarrollado un procedimiento denominado FLEGT para impedir la venta en los mercados comunitarios de madera talada ilegalmente, así como de sus productos derivados. Por medio de un sistema de asociación específico para cada país, el sistema de licencias FLEGT fomenta y apoya la gestión forestal sostenible en los países a trabajar juntos de manera más estrecha (...)*» (Apartado 9.3). En parecidos términos el también calendado Informe del Parlamento Europeo 2005/2054 (INI): «*Acoge con satisfacción el plan de acción FLEGT que la comisión ha introducido para combatir el problema de la madera explotada ilegalmente; considera que ésta crea por un lado graves problemas medioambientales y sociales, y, por otro, un desequilibrio en el comercio con productos fabricados con madera y pérdidas económicas par la industria maderera (...)*» (Apartado 5). Con arreglo a este sistema, regulado en España por el Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera, determinados productos de la madera exportados de un país socio y que entran en la Comunidad por cualquier punto aduanero designado deben quedar abiertos por una licencia, denominada licencia FLEGT, la cual garantiza que el envío cumple con los requisitos de este sistema (art. 2 del Reglamento (CE) 2173/2005, del Consejo, de 20 de diciembre, relativo al establecimiento de un sistema de licencias Flegt aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea, desarrollado por el Reglamento (CE) 1024/2008, de la Comisión de 17 de octubre de 2008). Hasta hace poco los países exportadores de la madera y productos derivados con los que la Unión Europea ha suscrito convenios bilaterales han

por primera vez madera y sus derivados dentro de la Unión Europea deberán demostrar la legalidad en origen y deberán identificar, cuando sea necesario, a los agentes a los que se les ha suministrado estos productos. El resto de actores en la cadena de fabricación y comercialización deberán demostrar, así mismo, la trazabilidad de la materia prima por un plazo mínimo de cinco años. Desde luego, en el caso de madera certificada, por proceder de bosque bajo acreditación de una gestión forestal sostenible, garantiza la legalidad y el cumplimiento de la diligencia debida.

Otra figura con la que no debe confundirse la certificación forestal es el Sistema de Garantía de Origen, que asegura la procedencia de la energía a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (69). Aunque se trata de verificar la trazabilidad de la energía y, por tanto, de su fuente y así poder informar debidamente al consumidor (70), es evidente que el objeto de estas figuras es diferente: el monte en el caso de la certificación forestal y la energía en el del Sistema de Garantía de Origen, sin que nada obligue a que, en el caso de energía procedente de la biomasa,

---

sido Camerún, Indonesia, Ghana, República Centroafricana, Liberia y República del Congo (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO 2016: 676). A la vista de este listado se entienden mejor las siguientes palabras contenidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2003) 251 final «*Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). Propuesta de plan de acción de la Unión Europea*», de 21 de mayo de 2003: «*La tala clandestina se concentra, principalmente, en los países en vías de desarrollo y en las economías emergentes, pero la demanda internacional de madera favorece un sustancioso mercado en el que operadores sin escrúpulos se abastecen y comercian con madera producida ilegalmente. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha calculado que el comercio mundial de madera supone más de 150 MM€ al año. Hay sólidos indicios que demuestran que una parte importante de este comercio probablemente se basa en madera obtenida de forma clandestina, tal como lo señala el Banco Mundial en su Análisis anual de la ensueño refirió con política forestal mundial de 1999 (...)*» (Apartado 4.2). Dentro de esa madera calificada de clandestina, algunas ONGs han incluido la conocida como «*madera de guerra*», es decir, la utilizada en algún punto de su cadena de custodia por grupos armados, por facciones rebeldes, soldados regulares o de la Administración civil, con el objeto de perpetuar un conflicto o beneficiarse de las situaciones de conflicto.

(69) REYES LÓPEZ (2016: 220).

(70) Art. 110 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. De conformidad con el Apartado Segundo de la Circular 1/2008, de 7 de febrero, de la Comisión Nacional de Energía, de información al consumidor sobre el origen de la electricidad consumida y su impacto sobre el medio ambiente, «*El etiquetado de la electricidad es un mecanismo diseñado con el fin de suministrar información fidedigna y homogénea a los clientes finales acerca de la electricidad que consumen, proporcionándole un formato uniforme, con independencia del comercializador o distribuidor que le ha vendido la energía, con información precisa sobre: El desglose de las fuentes de energía que se han utilizado para generar la electricidad que han consumido. El impacto ambiental que dicha producción ha originado*».

ésta sea de montes certificados, por lo que tampoco existe una exigencia legal de vinculación entre ambas.

Por último, otra figura diferente es la certificación del comercio justo. Ésta acredita un intercambio comercial basado en el diálogo, la transparencia, y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional (71). Aunque, como vemos, ha sido reconocida su existencia por la Unión Europea, lo cierto es que no puede equipararse su nivel de regulación al de la certificación forestal. Además, y es lo importante, la certificación forestal se centra en la gestión forestal sostenible, mientras que la etiqueta del comercio justo acredita especialmente aspectos sociales, tales como la garantía de ingresos justos (72).

## 5. Objeto

En base al concepto de certificación forestal de la Comunicación COM (1998) 649 final, ya referenciada, la doctrina ha entendido que el objeto de la certificación, lo que se certifica, es un bosque (73). Ciertamente dicha Comunicación puede inducir a error por su tenor literal, y ello por dos motivos. El primero, por el uso del término bosque en vez de monte. Ya se ha estudiado en anteriores ocasiones (74) la distinción entre estos dos términos: apuntaremos brevemente que bosque es una parte del monte, precisamente ésa en donde predominan ejemplares leñosos y espesura. De ahí que las definiciones positivas de bosque, siendo la última de todas la contenida en el art. 1.6 del Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, sobre inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE, pivoten sobre estos parámetros (75). En

---

(71) Anexo de la Comunicación Comisión COM (2009) 215 final, al Consejo, al Parlamento Europeo y al CESE, «Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad comercial», de 5 de abril de 2009.

(72) Se encuentran recogidos en la Resolución del Parlamento Europeo 2005/2245 (INI) sobre comercio justo y desarrollo, de 16 de junio de 2006.

(73) PRIETO ÁLVAREZ (2005: 134).

(74) GARCÍA ASENSIO (2017: 49 a 56) y GARCÍA ASENSIO (2018: 121 y 122).

(75) Según este precepto se entiende por bosque todo espacio de tierra definido por los valores mínimos de superficie, de cubierta de copas o de densidad de población equivalente, y de altura potencial de los árboles en su madurez en su propio lugar de crecimiento, tal como se especifica para cada Estado miembro en el anexo II (1,00 hectárea y 20% de cubierta de copas para España) del Reglamento. Comprende superficies arboladas, incluidas masas de árboles jóvenes naturales en desarrollo, o plantaciones que aún tengan que alcanzar los

cambio, monte es un término con un sentido mucho más amplio que el de bosque, pues ex. art. 5.1 (LM) abarca, además, las superficies arboladas no encajables en el concepto de bosque, las arbustivas, los yermos, roquedales y arenales, entre otras. De ahí que el uso de bosque en una norma comunitaria no resulte extraño, pero sí cuando se analiza desde el punto de vista del Derecho español, y más cuando la certificación forestal no es exclusiva de la madera, sino que es extensible a los restantes aprovechamientos forestales.

El segundo motivo porque el bosque, como soporte físico, no se incluye como objeto de certificación en ninguna otra norma en el ordenamiento jurídico español, no habiendo sido asumida por el legislador estatal ni el autonómico.

Ciertamente el objeto de la certificación forestal es bifronte, de conformidad con las dos partes en que se divide: el monte, en el caso de la gestión forestal sostenible, y el producto forestal, en el caso de la cadena de custodia. El monte, como terreno en el que vegetan especies forestales tanto arbóreas como arbustivas, de matorral o herbáceas, bien sean espontáneamente o procedan de siembra o plantación (art. 5.1 LM), es el objeto de la gestión forestal, como bien establecen los apartados c) y e) del art. 6 (LM) al conceptualizar la gestión forestal siempre referida a un monte. En cambio, y como contraste, es el producto forestal, como derivado del aprovechamiento forestal, el que es objeto de la fase de cadena de custodia. Al fin y al cabo es completamente lógica esta distinción, pues debemos recordar que monte y aprovechamiento forestal son dos objetos jurídicamente separados, ya con fundamento en el art. 149.1.23° (CE) (76). En consecuencia, ambos se sujetan a normas y a tratamientos diferenciados, de conformidad con sus respectivas naturalezas jurídicas.

Como se ha dejado dicho, la madera no es el único aprovechamiento forestal susceptible de certificación forestal. Ciertamente los aprovechamientos forestales maderables (77) y leñosos son los más certificados, por ejemplo la

---

valores mínimos de cubierta de copas o de una densidad de población equivalente o la altura mínima de los árboles tal como se especifica en dicho anexo II (3 metros para España), incluida cualquier superficie que, aunque normalmente forme parte de un espacio forestal, se encuentre desprovista de árboles temporalmente como resultado de la intervención del hombre, como operaciones de extracción, o de alguna causa natural, pero de la que se espere que vuelva a ser bosque más adelante.

(76) A este respecto, y para ampliar esta cuestión, nos remitimos a GARCÍA ASENSIO (2017: 96 y siguientes).

(77) GARCÍA ASENSIO (2017: 207-213): la diferencia entre aprovechamientos madereros y no madereros viene dada más por la importancia que desde antiguo tiene la madera en nuestros sistemas forestales que por otras razones, incluso jurídicas. Responde a la tradicional y desfasada clasificación entre aprovechamientos forestales primarios o principales y aprovechamientos forestales secundarios, distinción que se ha abandonado dado que no existe una preferencia apriorística de los primeros.

madera y la biomasa (78), pero nada obsta para que los restantes también puedan serlo, como es el caso de las hojas y frutos en rama del acebo (*Ilex aquifolium*) en Soria (79). Corcho, frutos silvestres, plantas medicinales y aromáticas (80), y especialmente la resina, demandan certificarse, en cuyo caso podría exigirse, para obtener el certificado de cadena de custodia, que se hayan establecido procedimientos de certificación específicos debidamente aprobados.

## 6. Elementos subjetivos

La LM deja claro que, como cualquier otro procedimiento de evaluación, el de certificación forestal recae sobre una tercera parte independiente, y será la responsable de llevarlo a efecto. De este modo, en este procedimiento encontramos tres sujetos. El primero, el sujeto pasivo, que es el titular del monte o del aprovechamiento forestal (81) objeto de auditoría, que no ha de ser necesariamente el mismo, y que puede ser una Administración pública o un sujeto privado. Es el denominado gestor forestal, persona física o jurídica responsable de la gestión del recurso y de la empresa forestal, así como del sistema y estructura de la gestión, de la planificación y de los trabajos de campo (82). Tiene la obligación de sufragar el procedimiento y el derecho a obtener la «*garantía escrita*» finalizadora del mismo. Asimilable al citado titular es el adquirente que, sin ser el consumidor final, compra y/o procesa el elemento forestal certificado, y que con su intervención respalda y ayuda a sufragar el procedimiento de certificación.

En cambio, el principal sujeto activo es la entidad auditante, lo que la LM denomina «*tercera parte independiente*». Estas entidades de certificación son personas naturales o jurídicas cuya finalidad es la de establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas (art. 20 RIC). Quedan sujetas al Derecho privado, sin perjuicio de la tutela que pueda ejer-

(78) De ahí que el Decreto 1/2012, de 12 de enero, por el que se regulan los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionadas por la Junta de Castilla y León, contemple expresamente esta situación (art. 11).

(79) La práctica totalidad de la producción de acebo como ornamento típico navideño que se explota bajo la marca «Acebo de Soria» está certificada por PEFC y se adquiere fundamentalmente en Madrid, Barcelona, Soria y Valencia.

(80) BHATTACHARYA *et al.* (2008: 35).

(81) Acertada aclaración que efectúa el art. 63 bis.1 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (en adelante, LFPFN), en la redacción dada por la Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero.

(82) Definición obrante en el Apartado 2.16 de la Norma UNE 162001: 2001.

cer la Administración pública, con personalidad jurídica propia y sin carácter lucrativo, encargadas de elaborar en su seno las normas técnicas aplicables mediante un procedimiento de naturaleza también privada (83). Su principal activo es su independencia, que debe ser generalizadamente reconocida, a ser posible a nivel internacional, de tal manera que se garantice la debida neutralidad e imparcialidad, especialmente respecto de gobiernos y organismos internacionales (84).

Para ser una entidad de certificación debe obtenerse previamente la correspondiente acreditación, entendiendo por tal la herramienta internacional (85) concebida para generar confianza sobre la adecuada gestión de una determinada actividad. En España es la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) el único (86) organismo nacional de acreditación, dotado de potestad pública (87) reconocida legalmente (88) para, previas las correspondientes

---

(83) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 60). No obstante, la Administración pública está obligada a intervenir, tanto al publicar el anuncio en el BOE del trámite de información pública (apartado e) del art. 11 del RIC), como de la publicación en el mismo Boletín de la norma aprobada del organismo de normalización (apartado f) del art. 11 RIC).

(84) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 873), y art. 22 (RIC).

(85) Se han de someter a verificaciones anuales de la «*Accreditation Services international*» (ASI), y están obligadas a cumplir con los criterios generales de acreditación de entidades de certificación contenidos en la Norma UNE-EN ISO/IEC 17021-1.

(86) Desde el art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 339/93, cada Estado miembro de la Unión Europea debe designar un único organismo nacional de acreditación. La STC 20/2014, de 10 de febrero, Conflicto positivo de competencia núm. 2511/2011, Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Valdés Dal-Ré, confirma que es constitucional esta designación de la ENAC como única entidad de acreditación. Todas las entidades de acreditación deben ser miembros de la «*Internacional Accreditation Forum*» (IAF) e implementar los procedimientos contenidos en la Norma ISO/IEC 17011:2004.

(87) Aunque, como bien apunta GONZÁLEZ RÍOS (2018: 24), resulta paradójico que, por un lado, se le dote de la condición de *autoridad pública*, lo que nos remitiría a algún tipo de organismo público vinculante o dependiente de una Administración pública, y, por otro, se haya constituido como una Asociación, como así figura en sus Estatutos.

(88) Art. 1 del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación. Disposición lógica, y que afecta a todos los sectores de la auditoría en materia ambiental, como el EMAS, cuyos verificadores deben obtener la acreditación también de la ENAC (art. 11 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión).

auditoría y evaluación (89), otorgar acreditaciones (90). Las entidades de certificación deberán cumplir con los requisitos establecidos por ENAC (91) y serán las responsables de realizar las auditorías, de conceder, suspender o modificar la certificación forestal, y controlar el uso del certificado concedido y de la marca.

Además, de estas entidades de certificación depende otra figura, la de los auditores, que son profesionales competentes que conocen los procesos de certificación y de la gestión forestal sostenible o la cadena de custodia (92) que les permita actuar con la debida independencia y solvencia técnica. Cada equipo auditor deberá contar, al menos, con un auditor jefe cualificado, de acuerdo con la Norma UNE 162003.

Diferentes de las entidades de certificación son las asociaciones que diseñan los sistemas de certificación forestal, que ya se han visto, y que también tienen un papel activo, puesto que, aunque no emiten certificaciones y no participan de la nota de independencia, son las que determinan los sistemas de gestión y otorgan los sellos y marcas.

El tercer sujeto interviniente es el consumidor final entendiendo por tal lógicamente, el conceptuado en el art. 3 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre: «(...) son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial». Realmente es el sujeto más importante, pues sobre él y sus decisiones responsables pivota todo el sistema: es quien

---

(89) Que se repetirán tanto para el mantenimiento como para la renovación de la acreditación (Apartados 4 y 5 del Reglamento General de Certificación de Sistemas de Gestión y de sus Marcas de Conformidad, aprobado el 16 de diciembre de 2016).

(90) El requisito de acreditación de los organismos de control no es contrario al acceso a una actividad, según pone de relieve la STS, Sala de lo Contencioso, núm. 596/2017, de 4 de abril, Rec. núm. 4467/2015, Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor, F.D. 4º.

(91) Recogidos en el documento NT-28 «Requisitos particulares para la acreditación», que se remite también a los establecidos en el PAC-ENAC-EC y en las normas UNE-EN ISO/IEC 17021 y UNE-EN ISO/IEC 17065. En caso de que desde alguna Administración pública se decidiera entrar a regular esta figura, y de conformidad con la STC 141/2016, de 21 de julio, Conflicto positivo de competencia núm. 4911/2013, Ponente: Excmo. Sr. D. Andrés Ollero Tassara, al tener una más estrecha conexión con la materia ambiental que con la industria, prevalece aquel título competencial, le correspondería a las Comunidades Autónomas.

(92) Para ello han de cumplir con la Norma UNE-EN ISO 19011 «Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o medio ambiental», así como con la citada Norma UNE 162003.

ejerce por medio de la demanda una presión sobre propietarios e industrias de tal manera que les incita a producir y poner en el mercado un bien con unas peculiaridades y concretas características. Es decir, obliga a los diferentes actores del mercado a satisfacer sus demandas de calidad y seguridad. No obstante, no hay que incurrir en ingenuidad, por cuanto esos actores también pueden influir en las preferencias y hábitos de compra de los consumidores, pero estamos ante una relación bidireccional, en la que el consumidor también desempeña un papel activo.

## 7. Caracteres de la certificación forestal

Aunque la normativa actualmente existente se obtiene de regular el procedimiento de la certificación forestal, al entender que se trata de una competencia de los operadores privados, el legislador sí aporta unas notas que deben informar dicho procedimiento, caracterizando jurídicamente la certificación forestal.

### A) Es un instrumento de mercado

Se trata de una nota obvia (93), porque con el mismo se pretende alcanzar un objetivo de interés general (la gestión forestal sostenible) utilizando el mercado y su lógica de la búsqueda del máximo beneficio (94), pero que también ha tenido su reconocimiento expreso. Así, ya el citado Dictamen CESE AGR/602, de 24 de abril de 1997 (Apartado 6.1.3), determinaba que las certificaciones forestales se rigen «*mediante las leyes del mercado*» para la consecución de sus objetivos. De ahí que no sea extraño que en la tan citada Comunicación COM (1998) 649 final, Apartado III.D.4, se reconozca que «*Los sistemas de certificación forestal y de etiquetado son instrumentos basados en el mercado (...)*». O que la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998, también reseñada, señale que «*los sistemas de certificación forestal son instrumentos de mercado (...)*» (Apartado 15). O que en el Sexto Programa de Acción de la Comisión Europea en materia de Medio Ambiente «*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*» (95), se proponga como uno de los cinco ejes prioritarios de acción estratégica la colaboración con el

---

(93) De ahí que la doctrina haya coincidido unánimemente en ello (v.gr. PRIETO ÁLVAREZ 2005: 135).

(94) Lo que BETANCOR RODRÍGUEZ (2004a: 33) predica del EMAS, perfectamente aplicable a la certificación forestal, en donde coinciden el interés privado de incrementar o mejorar la posición competitiva del particular con el interés público de la protección ambiental en general y forestal en particular.

(95) Comunicación COM (2001) 31 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001.

mercado, siendo una de las vías de articulación una aplicación más amplia del sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales (EMAS) y la promoción de la utilización de la etiqueta ecológica, y de la evaluación de su eficacia, para concretar en la necesidad de estimular el aumento de la cuota de mercado de la madera producida de forma sostenible mediante, por ejemplo, el fomento de la certificación de la gestión forestal sostenible y del etiquetado de los productos relacionados [art. 6.2.h)].

Pero no sólo por este motivo. La certificación forestal se configura por definición como una herramienta de distinción y, por tanto, de competitividad para las empresas y diversos sectores económicos forestales (96). Además, a la marca que es propia de la fase de la cadena de custodia, al coincidir en su naturaleza jurídica con la etiqueta ecológica, le es también extensiva la nota de instrumento de mercado que caracteriza a ésta (97).

Es más, cuando se ha tratado de reformar los mercados forestales se ha considerado a la certificación forestal como «*ejemplo fundamental*» a seguir, aunque, a continuación se reconozcan sus limitaciones: aporta principalmente beneficios que no se pueden usar, sólo valorar, y que, en definitiva, únicamente añade una contribución marginal a la ejecución de la gestión forestal sostenible, especialmente en los países en desarrollo (98), como luego se verá. En general no hay que olvidar que estamos inmersos en una economía responsable, en donde la actuación de los agentes del mercado ha de estar encaminada también a la protección de intereses generales, en este caso el Medio Ambiente. Dentro de este marco deben ubicarse las certificaciones forestales como mecanismo de verificación forestal que ponga de relieve la gestión forestal sostenible implantada en el monte auditado.

## B) Voluntariedad

Como consecuencia de la anterior nota y de la idea de que el cumplimiento de los reglamentos, entendidos éstos como normas jurídicas de carácter general y de obligado cumplimiento, no es suficiente para garantizar que no se producirá una degradación del entorno (99), la certificación forestal no puede configurarse como un instrumento preceptivo, sino de fomento de la

---

(96) MARCILLA GARCÍA (2012: 149). Siendo cierta esta afirmación, es preciso matizarla, pues ya se ha constatado que las pequeñas empresas tienen una participación limitada en el procedimiento de certificación forestal, pues no pueden beneficiarse de economías de escala que absorban los mayores costes y por la ausencia de espacio en que se puede segregar los productos certificados (SHEPPARD 2000: 122).

(97) Comunicación COM (1998) 649 final, Apartado III.D.4.

(98) LJUNGMAN *et al.* (1999: 31-33).

(99) CASCIO *et al.* (1997: 61), citado también por ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 61).

gestión forestal sostenible, por lo que su adopción debe ser siempre voluntaria, sin que ninguna norma imponga a los particulares participar en el sistema, con independencia de los motivos que hayan guiado la decisión (100). Es decir, cada gestor forestal, bien de montes, bien de aprovechamientos forestales, decide acogerse a este sistema de normas técnicas enmarcadas en una estrategia de protección ambiental proactiva (101) para competir en mejores condiciones en un libre mercado (102), sin que una Administración pública o un tercero particular se lo haya impuesto. Este carácter es consecuencia lógica de las normas técnicas que se aplican, las cuales también son voluntarias, y, como se ha visto, elaboradas por organismos de normalización, que son sujetos privados (103).

Desde la Unión Europea se apuntó desde el primer momento a esta voluntariedad, como puede comprobarse en los citados Comunicación COM (1998) 649 final (Apartado III.D.4), en la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998, (Apartado 15), y en los Dictámenes CESE NAT/328, de 26 de octubre de 2006 (Apartado 3.2.2) y 2014/C451/21 sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las Regiones COM (2013) 659 final «Una nueva estrategia de la Unión Europea en favor de los bosques y el sector forestal», de 10 de julio de 2014, Ponente: Seppo Kallio (Apartado 1.9). Esta exigencia comunitaria resulta del todo punto lógica a la vista de que también lo es del sistema EMAS (104), del que es deudor toda la estructura de la certificación forestal (105). La LM le concede una importante relevancia desde el momento en que reitera su cita en dos ocasiones: apartado p) del art. 6, y en el art. 35 (106).

La voluntariedad es una nota jurídicamente relevante para considerar que nos encontramos ante la técnica de la certificación propiamente dicha,

---

(100) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 873).

(101) CASCIO *et al.* (1997: 61).

(102) Precisamente la voluntariedad, al igual que en la ecoetiqueta, convierte a la certificación forestal en «un instrumento de mercado de considerable valor estratégico» (GONZÁLEZ RÍOS (2006: 216), siguiendo a otros autores).

(103) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 60). Para KIEKENS (1995: 1) la adopción del criterio de voluntariedad se llevó a cabo, empero, atendiendo a las circunstancias del comercio internacional. Y considera además que bajo este principio muchos países, especialmente los industrializados, enmascaran una voluntad de postergar o, incluso, olvidar por completo la reglamentación del sector forestal.

(104) Art. 1 del calendario Reglamento (CE) 1221/2009.

(105) Y también del Sistema de Gestión previsto por la Norma UNE-EN-ISO 14001, pues aunque EMAS es un dispositivo público, la ISO 14001 lo es privado y no exige la declaración ambiental (COCCIOLO *et al.* 2016: 283), como en el caso de la certificación forestal.

(106) Y, siguiendo su estela, la normativa autonómica hace lo propio (v.gr., art. 32.2 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, en adelante, LFCV).

junto con el hecho de ser ejecutada por agentes externos a la Administración pública. Si la actividad de certificación fuera realizada por ésta y revistiera, además, carácter preceptivo, la técnica jurídica sería, en cambio, la de la homologación, donde se pondría de relieve que se cumplen los requisitos técnicos obligatorios, es decir, que se ajusta a los reglamentos técnicos por motivos de seguridad, salubridad o higiene y ambientales (107). Por ello, la voluntariedad es requisito imprescindible para que las entidades de certificación puedan intervenir, por mandato del art. 20 (RIC).

Empero, la Estrategia Forestal Española de 2000 alerta sobre la posibilidad de que esta normalización voluntaria sea adulterada, pues considera que en la práctica los planes de certificación se pueden hacer obligatorios: «(...) ya que algunos detallistas importantes tal vez no quieran comerciar con productos no certificados, como ocurre en el Reino Unido, y los consumidores pueden incluso pasarse a productos sucedáneos fabricados con materiales distintos de la madera, como ya está pasando hasta cierto punto en algunos países europeos. También preocupa que la certificación puede dar al consumidor la impresión de que los productos no etiquetados, sobre todo los que no han sido analizados, se han producido de forma ecológicamente irresponsable» (108). Esta obligatoriedad fáctica, a su vez, supondría una vía mucho más eficaz para la protección ambiental que la derivada de normas jurídicas de imperativo cumplimiento (109).

### C) Independencia, objetividad y credibilidad

Son tres notas vinculadas estrechamente entre sí, que actúan conjuntamente. De hecho, la existencia de independencia y objetividad conduce a la credibilidad. Siguiendo la Comunicación COM (1998) 649 final, «Un elemento esencial para la credibilidad es la realización de auditorías independientes sobre la gestión forestal y la cadena de control» (Apartado III.D.4) (110).

Esta independencia, señalada en el apartado p) del art. 6 (LM), se consigue, primeramente, y en palabras de esta Comunicación, aplicando los sistemas europeos de certificación forestal y de etiquetado basados en criterios e indicadores de rendimiento comparables y compatibles con los

(107) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 73).

(108) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000:63). De parecida opinión es ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 64) pues considera que estos sistemas de auditoría son voluntarios sólo desde el punto de vista jurídico, pues van a venir impuestos *de facto* en muchas ocasiones por el propio mercado.

(109) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 64).

(110) En parecidas palabras, el Apartado 15 de la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998.

principios acordados internacionalmente, es decir, con solvencia técnica (art. 22 RIC). Precisamente para garantizar estos principios, la Unión Europea llegó a sopesar una intervención complementaria a escala comunitaria para implantar un instrumento legal que fijara los requisitos esenciales para estas iniciativas de certificación y etiquetado, junto a la introducción de un lote-tipo comunitario de gestión forestal sostenible, amén de abordar cuestiones como las normas de dicha gestión, el grado de evaluación, los organismos auditores, la cadena de control y la solución de litigios. Desde 1998 nada de esto se ha hecho, lo que demuestra que los sistemas de certificación vigentes de naturaleza privada están respondiendo a los principios de referencia, lo que no carece de mérito, pues este tipo de iniciativas comienzan siempre con escasa credibilidad (111).

Por otro lado, el hecho de que el agente certificador y el productor o propietario forestal no estén sometidos a los mismos órganos de control es otra garantía de independencia (112). Y, a su vez, la estabilidad en la adopción de los estándares a aplicar, elaborados y evaluados por terceras personas independientes, ha de conllevar a la imparcialidad (art. 22 RIC), que supone una ausencia total de arbitrariedad. Otra exigencia derivada de esta independencia es la incompatibilidad, es decir, la prohibición de certificar empresas, productos, procesos o servicios cuando hayan participado en las actividades de asesoría o consultoría previas relativas a tales certificaciones (art. 25 RIC).

Al igual que en cualquier auditoría ambiental (113), la objetividad viene dada, además, porque los verificadores forestales son personal cualificado, debiendo para ello cumplir con los requisitos de la Norma UNE 162003: 2001 «*Gestión forestal sostenible. Criterios de cualificación de auditores forestales*». Además, el procedimiento ha de desarrollarse conforme los trámites y estándares previamente establecidos, obteniéndose unas conclusiones o resultados que se ajustan a los criterios científicos y técnicos generalmente admitidos.

No obstante, si se llevara a cabo el anunciado Sistema de seguimiento forestal europeo (114), del que habla el Dictamen CESE NAT/328, de 26 de octubre de 2006 (Apartados 3.2.3 y 3.2.3.1), debería recoger a las organizaciones acreditadoras que cumplan con estos principios.

---

(111) SHEPPARD (2000: 116 y 117).

(112) CABARLE y RAMOS DE FREITAS (1995: 1).

(113) BETANCOR RODRÍGUEZ (2004b: 167).

(114) Entendemos que sería algo similar al sistema de comunicaciones a la Unión Europea previsto en el Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

## D) Transparencia

La normativa forestal española calla sobre el alcance de esta nota en el procedimiento de certificación forestal, pues se limita a su simple cita en el art. 35 (LM) y alguna norma autonómica (v.gr., art. 32.2 LFCV), aunque ya se señalaba su existencia en las citadas Comunicación COM (1998) 649 final (Apartado III.D.4), Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (Apartado 15), Informe del Parlamento Europeo 2005/2054 (INI), al encuadrar la certificación forestal como una medida de fomento de la gestión forestal sostenible a través de estrategias de información y comunicación (Apartado 32). Resultaría extraña esa inhibición legislativa, pues la clave de bóveda de todo el sistema de certificación forestal es que la información acerca del comportamiento en materia forestal llegue al público (115), pero ha de entenderse que su regulación está trasladada al ámbito privado, de ahí ese silencio. Empero, aplicando supletoriamente el principio homónimo al que deben sujetarse las Administraciones públicas, advertimos que la transparencia en el procedimiento de certificación forestal se refiere a la garantía en el acceso a la información (116). Y se traduce en dos modalidades: el conocimiento cabal y previo de los criterios que se aplican en la auditoría forestal, y la publicidad que se realiza tras la obtención de la certificación forestal, especialmente a través de la marca y con la puesta a disposición del público de los informes de las auditorías que realiza la entidad certificadora.

Por otro lado, la doctrina ha ido completando el contenido de esta característica. Así, se considera que la transparencia se consigue sometiendo el procedimiento a trámites tales como las consultas de carácter público, mecanismos de examen, difusión de información y el derecho a presentar reclamaciones (117). Para otros autores la transparencia es comprensiva también de la participación de todas las partes afectadas (118), lo que es lógico, pero no debiendo entender por tal una suerte de acción pública, sino que se trata de una tutela ambiental plural (119), en la que participan no sólo aquellas personas con un interés directo y legítimo, como por ejemplo el colectivo de los vecinos en un monte comunal, o bien el titular de un derecho real, sino también las Administraciones públicas como colaboradoras. De hecho, en el sistema EMAS, con un esquema similar al de la certificación forestal, el apartado p)

(115) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 64).

(116) Art. 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(117) CABARLE y RAMOS DE FREITAS (1995: 2).

(118) SHEPPARD (2000: 119) y GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 868). MORA RUIZ (2007: 106 y 107) nos recuerda, por su parte, que el principio de participación está en íntima conexión con el de desarrollo sostenible, pilar de la certificación forestal.

(119) MORA RUIZ (2007: 107).

del art. 2 del derogado Reglamento 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), consideraba como parte interesada «*un individuo o un grupo, incluidas las autoridades, interesados o afectados por el comportamiento medioambiental de una organización*».

No debemos confundir la transparencia en el proceso de certificación forestal con la producida en la elaboración de las normas técnicas aplicables (120). En éste, al menos teóricamente, se asegura la participación de los diferentes agentes socioeconómicos interesados en su redacción, desde los productores hasta los representantes de los consumidores y usuarios, sin olvidarnos, por supuesto, de las propias Administraciones públicas (121).

### **E) No discriminación**

Otro tanto le ocurre a este principio, citado sin mayor desarrollo en el art. 35 (LM) y también en preceptos autonómicos (v.gr., art. 32.2 LFCV). La Comunicación COM (1998) 649 final (Apartado III.D.4) y la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (Apartado 15) son las que nos aclaran que esta característica se refiere a la falta de discriminación en función de los tipos de montes y las categorías de propietarios (122).

Este principio también incluye la libre competencia (123), que venía expresamente recogida en la redacción originaria del art. 35 (LM) (124), pero que ha sido eliminado en 2015. Por ello, y aun cuando no se cite, ha de entenderse vigente, sobre todo a la luz del art. 149.1.13º (CE). Es decir, se prohíbe la constitución de un monopolio u oligopolio de sistemas de certificación que discriminen a los demás, pues se vulnerarían las reglas del libre mercado (125) amparadas por los art. 119 y 120 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ya ésta ha dejado que la acreditación, en general, forma parte de un sistema global que incluye también no sólo la evaluación de la conformidad,

---

(120) Como ya hemos expuesto, se produce por mandato de los apartados e) y f) del art. 11 (RIC).

(121) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 60).

(122) Es preciso puntualizar que no es contrario a este principio la disposición contenida en el art. 105.2 (LMG), cuando prevé que los sistemas de certificación forestal han de contemplar adecuadamente la estructura de la propiedad de los montes. Ello es así pues la mera indicación de esta circunstancia no le ha de conferir *per se* un trato desigual o privilegiado.

(123) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 874).

(124) Quizás porque en alguna norma europea se hacía cita expresa, como en la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (Apartado 15).

(125) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (2005: 874 y 875).

sino la vigilancia del mercado (126). Para ello el Estado, en ejercicio de sus competencias sobre regulación de la actividad económica (art. 149.1.13° CE), debería fijar los mecanismos y crear los entes necesarios para garantizar esta libre competencia, incluida la resolución de los litigios entre las partes.

## F) Rentabilidad

Citado en el Apartado III.D.4 de la Comunicación COM (1998) 649 final, y como «*relación coste-eficacia*» en la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (Apartado 5), este principio rector de la certificación forestal es preciso acotarlo en sus justos términos. No se trata de que la participación en el sistema de certificación forestal garantice *per se* una rentabilidad económica, aunque sea uno de los indicadores de una gestión forestal sostenible (127). Significa una colaboración rentable de todas las partes interesadas, no sólo en el ámbito económico, que es sólo una eventualidad, sino también ambiental y social. De hecho, y siguiendo al CESE en su Dictamen AGR/602, ya reseñado, con estas auditorías forestales se intenta intervenir en la gestión forestal «(...) *para que se tenga más en cuenta la función no económica de los bosques*» (Apartado 6.1.3). De ahí que quepa hablar de rentabilidad ecológica, es decir, lograr una más eficiente gestión forestal sostenible por cada euro invertido (128), unos mejores resultados en términos ambientales en proporción a las cantidades invertidas.

## 8. Objetivos de la certificación forestal

La certificación forestal persigue dos objetivos, en lógico correlato con las fases procedimentales legalmente previstas y ya analizadas. Así, la gestión forestal sostenible busca mejorar la administración de los montes, de tal manera que no afecte negativamente al Medio a la par que su aprovechamiento ha de ser económicamente viable y permita el fomento del desarrollo de la población rural. Aunque es preciso matizar este objetivo, pues la propia Unión Europea ya señala que los instrumentos claves para garantizar una gestión forestal sosteni-

---

(126) Reglamento (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 339/1993, Considerando 8°. Actitud lógica en el caso de la certificación forestal, pues fomentó la constitución del PEFC precisamente como contrapeso al único sistema de certificación forestal entonces existente, la FSC.

(127) Apartado 3.3 Norma UNE 162002-1:2001.

(128) Del modo señalado en la Observación General 58 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2015, sobre una nueva estrategia de la Unión Europea en favor de los bosques y del sector forestal [2014/2223 (INI)] (2016/C346/03).

ble son los programas y las políticas forestales de los Estados miembros, siendo sólo los sistemas de certificación un incentivo adicional (129) o un instrumento auxiliar (130). Es decir, las vías para lograr la sostenibilidad forestal no pasan por la certificación forestal, siendo sólo un mecanismo residual, complementario y secundario, no pudiendo sustituir a una verdadera gestión ordenada del monte. De ahí que la certificación forestal sólo sea un incentivo de mercado destinado a la creación de unas buenas prácticas de ordenación (131).

Por otro lado, la cadena de custodia ambiciona el acceso al mercado de los productos procedentes de montes certificados. Cada vez es más difícil competir en precios, por lo que el producto debe resultar atractivo para el consumidor y satisfacer sus expectativas, en una palabra, ha de tener calidad. El mecanismo que facilita esta selección es la certificación (132), a la que es inherente la mejora de la imagen del producto forestal, especialmente como bien susceptible de ser renovado, y de la información al consumidor de la procedencia y características de ese producto (133). Así mismo permite diferenciar el producto, con el perseguido efecto de segmentar el mercado (134), asegurando la compatibilidad y credibilidad mediante una comprobación apropiada de la conformidad con las normas o con indicadores de rentabilidad (135). Con ello se revalorizan los productos forestales, pues se les reserva con garantías un mercado exclusivo para objetos de calidad y que ofrecen seguridad. De ahí

---

(129) Comunicación COM (1998) 649 final (Apartado III.D.4).

(130) SHEPPARD (2000: 115 y 116) nos resume una postura doctrinal, a nuestro entender mayoritaria, que concluye con que la certificación forestal constituye, en el mejor de los casos, un instrumento auxiliar, cuya tarea principal es complementar la legislación vigente. La certificación forestal es una herramienta suplementaria que no puede reemplazar por ningún motivo reglas y leyes ni una política forestal coherente, sólo es una estrategia más. De hecho, la Unión Europea ya en su Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993 ya citada, consideraba que los instrumentos de mercado «*sirven de complemento a la legislación (...)*». KIEKENS (1997: 1) es directo en esta cuestión: «*La certificación de la madera no es indispensable para la ordenación forestal sostenible*».

(131) BHATTACHARYA *et al.* (2008: 35).

(132) ESCANCIANO GARCÍA-MIRANDA *et al.* (2003: 100), quienes añaden la ventaja añadida de servir de estímulo a la empresa para que avance hacia la Calidad Total (TQM). El art. 105.3 (LMG) añade la consideración jurídica de superficie forestal de alto valor natural a los montes privados que posean la certificación forestal, lo que tiene efectos en materia de ayudas relativas al desarrollo rural.

(133) El fin informativo es el principal para la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1998: «*(...) para mejorar el conocimiento de los consumidores respecto al valor medioambiental de la explotación sostenible de los bosques (...)*» (Apartado 15).

(134) Con dos mercados coexistiendo simultáneamente: el de la producción certificada y el de la no certificada, suponiendo, eso sí, que productores y consumidores mantengan el nuevo mercado (RIERA *et al.* 2006: 11).

(135) Comunicación COM (1998) 649 final (Apartado III.D.4).

que los mercados estén dispuestos a pagar algún tipo de prima por ellos, como, v.gr., un mayor precio, más demanda, o una mayor cuota de mercado (136)

Además permite la adopción de medidas de fomento. Así, y sin contar con las genéricas (137), el DB SE-M «*Seguridad estructural de la madera*», de abril de 2009, que integra el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, obliga a la identificación del producto, para lo cual, entre otros datos y con carácter general, exige que bien en el albarán del suministro, bien en documento aparte, informe sobre el distintivo de calidad del producto, en su caso (Apartado 13.1.1.1.a)). Otra medida es su conversión en un criterio para las adquisiciones públicas (138), por su asimilación al comercio ético y a la responsabilidad social (139), lo que permite ampliar los mercados para los productos forestales certificados (140). De esta manera, por ejemplo, se acredita que sirve al fin específico del mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución

---

(136) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000: 63), donde se pone de relieve que en aquel momento no constaba el impacto económico de las certificaciones forestales pudieran tener en el comercio.

(137) El art. 63.bis.2 de la citada Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, se fija promover el empleo de la madera y otros productos de los montes, siendo objetivo de las Administraciones navarras «*el fomento del uso de la madera principalmente en edificios, viviendas y mobiliario público*».

(138) Que en la Unión Europea comenzó con el Sexto Programa de Acción de la Comisión Europea en materia de Medio Ambiente, al proponer, como uno de los ejes prioritarios de acción estratégica, la colaboración con el mercado, la cual podía articularse a través de la promoción de una política de contratación pública respetuosa con el Medio Ambiente. Esta contratación pública ecológica (CPE) se conceptúa, según el Plan de Control Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (2018-2025), como el proceso a través del cual las autoridades adquieren bienes, obras y servicios con un impacto medioambiental, reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros bienes, obras y servicios con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar (Apartado Segundo), definición cuyo origen se ubica en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las Regionas COM (2008) 400 final, «*Contratación pública para un medio ambiental mejor*», de 16 de julio de 2008. Esta contingencia de exigir una certificación forestal ya era contemplada en la Comunicación interpretativa de la Comisión COM (2001) 274 final, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, de 4 de julio de 2001, Apartado 1.3, aunque entonces sólo para definir las especificaciones técnicas del objeto del contrato, en cuyo caso el poder adjudicador debía tener el celo suficiente de que los medios de acreditación no se limitaran a estas etiquetas a certificaciones ecológicas, especialmente las de ámbito privado como la certificación forestal, evitando así eventuales discriminaciones.

(139) MUTHOO (2012: 17).

(140) Al principio, una de las principales críticas que se le realizaban a la certificación forestal era su posible ineffectividad, fundamentalmente por la inexistencia de grandes mercados, especialmente para la madera certificada (SHEPPARD 2000: 120).

de un contrato en el Sector Público, de tal modo que permite ser evaluado como criterio de adjudicación (141) en base a la mejor relación calidad-precio con arreglo a criterios cualitativos (142). En todo caso, y para profundizar en el tema, hemos de estar a la espera de los trabajos de la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública, creada por Real Decreto 8/2018, de 12 de enero.

Con carácter inclusivo de estas dos fases, y como instrumento de mercado que es, la certificación forestal, además, y como se refleja en la Exposición de Motivos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, pretende anudar el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes de los que proceden, intentando conseguir que el consumidor final cambie su comportamiento y se decante por aquellos bienes en cuya composición entren productos únicamente procedentes de montes ordenados y gestionados de forma sostenible (143). De este modo, si no de Derecho, al menos sí de hecho, los productos y empresas que no respeten estos parámetros forestales se verán expulsados del mercado (144).

Además, y al igual que con sus antecedentes históricos ya vistos, se trata de evitar el comercio de madera obtenida ilegalmente, básicamente de la

---

(141) Hasta la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) nuestros Tribunales de Recursos Contractuales (v.gr. Resoluciones del TARCJA 1/2013, 105/2015 y 330/2015, o las del TCMadrid 40/2011, de 14 de julio, siguiendo el criterio de lo Informes de la JCCE 73/2014, de 15 de marzo, y 50/2006, de 11 de diciembre) entendían que la exigencia de certificados de calidad era un requisito de solvencia y no un criterio de adjudicación. En este sentido se dictó alguna norma, como el art. 32.3 (LFVC), al determinar que «(...) los órganos de contratación podrán incluir entre los requerimientos de tipo ambiental del procedimiento de contratación, los que hagan referencia a las condiciones de legalidad y sostenibilidad del aprovechamiento en origen de la madera y sus productos derivados, como factor excluyente, en caso de no poder acreditarse». No obstante, ya en la citada Comunicación interpretativa COM (2001) 274 final, Apartado 3.1, se apuntaba a que los elementos ambientales pudieran servir para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Y en la Orden PRE/116/08, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, se acuerda la incorporación como criterio de adjudicación de un contrato de suministro de mobiliario el de la gestión forestal sostenible, «mediante la presentación de los documentos que lo acrediten», es decir, de la certificación forestal (Apartado 6 de su Anexo).

(142) Apartados 1 y 2.1º del art. 145 (LCSP). Al fin y al cabo, la Exposición de Motivos de esta Ley ya recoge el objetivo explícito de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar políticas europeas y nacionales en materia ambiental.

(143) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000: 63).

(144) ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 61).

procedente de terceros países (145), pues aunque la certificación forestal se impulsó originariamente por la pérdida de bosques tropicales en todo el mundo, lo cierto es que la mayor parte de los bosques certificados se encuentran en países desarrollados (146). Por un lado se restringe la corta no sostenible al impedir su acceso a los mercados europeos, evitando con ello los boicots a la importación de madera tropical promovidos por las asociaciones ecologistas (147), y, por otro, constituye una medida profiláctica ante la contaminación biótica producida por especies de origen foráneo, principalmente insectos y hongos, que atacan a las especies forestales europeas (148).

Por último, su potenciación se ha enmarcado desde 2011 también dentro de la estrategia para combatir el cambio climático, al entender que una gestión forestal sostenible certificada promueve el aumento y mejora de sumideros de CO<sub>2</sub>. De ahí que se haya incluido la certificación forestal dentro de las medidas de fomento previstas a nivel nacional (apartado c) del art. 89.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible). En este caso no se trata de una mera declaración programática, sino que el impulso de los modelos de certificación forestal permite compensar emisiones con las fijaciones verificables de CO<sub>2</sub> como sumidero forestal nacional (149).

Una consecuencia, quizás no buscada, de la certificación forestal es la posibilidad de actuar como barrera no arancelaria al comercio, como medida de proteccionismo enmascarado de carácter ecológico (150), discriminando negativamente a los que no pueden o no quieren conseguir esos niveles exigidos de gestión forestal. Este efecto se hace más evidente entre países industrializados y países en desarrollo, pues en los primeros las prácticas de gestión forestal tienden a acercarse generalmente a los objetivos de sostenibilidad, al contrario que en los segundos (151). Es el supuesto especial de la madera tropical, donde hay poca duda de que el desarrollo forestal sostenible no puede imponerse unilateralmente (152), de ahí que sólo se sigan aquellos sistemas de

---

(145) Para WWF casi el 20 por 100 de las importaciones de madera que se hicieron por los Estados miembros de la Unión Europea en 2006 provinieron de fuentes ilegales (MONTERO 2010: 54).

(146) OZINGA (2004: 33).

(147) DEL ÁLAMO JIMÉNEZ (2009: 20 y 21).

(148) Apartado 4.5 del Dictamen CESE de iniciativa NAT/276 sobre «El desarrollo sostenible en la agricultura, la silvicultura y la pesca y los retos del cambio climático», de 18 de enero de 2006.

(149) DEL ÁLAMO JIMÉNEZ (2007: 14).

(150) KIEKENS (1997: 1).

(151) MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000: 63).

(152) SHEPPARD (2000: 120), quien señala el caso de Austria, cuando en 1992 requirió por ley la colocación de una etiqueta en la madera tropical y sus productos que entraran en el país con leyendas del tipo «hecho de madera tropical» o «contiene madera tropical».

evaluación reconocidos internacionalmente, como los citados FSC y PEFC. En todo caso, la certificación forestal debe ser administrada sin riesgos de fraude, en prevención de prácticas de competencia desleal, y sirviendo efectivamente al interés que se emplea como reclamo comercial (153).

## 9. Apuntes sobre la certificación forestal en el Derecho comparado

Al tratarse la certificación forestal de una iniciativa internacional, existen pocas diferencias entre su concreción en los diferentes países. Su esquema, en general, es el mismo, sólo variando en la predominancia de los sistemas de certificación, es decir, los estándares a aplicar.

Por ejemplo, en la Europa no comunitaria, la asociación «*Lignum Economie suisse du bois*» (Lignum) es la propietaria de la marca nacional «*Bois Suisse*», con el mismo objetivo que cualquier logo de certificación forestal en España. Se detecta la peculiaridad de que si el producto es un material reconocido por disponer de una certificación PEFC o FSC el examen de la documentación se efectuará en vía administrativa, mientras que en caso contrario se realiza por un experto (154).

Iberoamérica ha sido la zona en donde más ha arraigado esta figura, no en vano fue la cuna del primer sistema de certificación, la FSC. En estos países destaca un papel más activo e intervencionista del Estado, reduciendo el ámbito de actuación a los protagonistas privados. Así, en el caso de Costa Rica, la Administración forestal interviene en la determinación de los criterios de gestión forestal sostenible, tanto a nivel de unidad de manejo como a nivel nacional, en la fijación de los entes a quienes se puede otorgar la licencia de certificadores forestales nacionales, en la suspensión de dicha licencia, en el reconocimiento de los sistemas de certificación forestal internacionales, así como las entidades y organizaciones acreditadas ente éstos, en la regulación del sistema nacional de certificación forestal y de la cadena de custodia, guía de transporte incluida (155).

Precisamente, la guía de transporte, figura ya desaparecida en nuestro Derecho español, sigue vigente en estos ordenamientos jurídicos. Así, la Ley 1021 General Forestal de Colombia de 20 de abril de 2006, la concibe

---

Indonesia y Malasia, apoyadas por la ASEAN, recurrieron al GATT alegando que esa ley no se aplicaba a la madera de bosques templados. Al final no hubo pronunciamiento del GATT porque Austria derogó antes esa disposición.

(153) PRIETO ÁLVAREZ (2005: 135).

(154) Règlement du Certificat d'origine bois Suisse COBS, de 14 de junio de 2011 (art. 3.2.1).

(155) Art. 26 y 30 del Reglamento de la Ley Forestal, aprobado por Decreto Ejecutivo 25721, de 17 de octubre de 1996.

como el instrumento expedido por la autoridad competente y que ampara el transporte de productos forestales primarios de bosques naturales (156), hasta tal punto que su ausencia hace presumir a los citados productos como ilegales y sujetos a decomiso [apartado c) del art. 21].

En este ámbito geográfico es preciso no confundir la certificación forestal con el certificado de origen o de legal procedencia, en Costa Rica como ejemplo, pues se trata de un instrumento de control de la legalidad del acceso a elementos o recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad, así como el cumplimiento de los términos en los que le fue autorizado al interesado el permiso de acceso correspondiente. De este modo controla también si el particular cumplió con la normativa establecida para el consentimiento previamente informado y las condiciones mutuamente acordadas de la investigación básica o la bioprospección (157).

### III. MECANISMOS DE MERCADO CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

#### 1. Breve anotación sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

En el desarrollo del Protocolo de Kyoto (PK), y a fin de lograr sus objetivos contra el cambio climático, se han diseñado una serie de instrumentos novedosos que incorporan la variable ambiental en el sector económico (158). El más destacado son los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEIs), regulados a nivel comunitario por la Directiva 2004/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004. No obstante, no se encuentra engarzado en el sector forestal, por lo que no será objeto de estudio en este trabajo. En cambio, sí lo están algunos MDL.

Según el jurista Giuliano Deboni, el MDL es un mecanismo financiero que permite a los Estados desarrollados realizar proyectos para la reducción (en el sector industrial, energético o de transporte) o absorción (en el sector de sumideros, por ejemplo, mediante la forestación o reforestación) de emi-

---

(156) En el anterior art. 74 del Decreto 1791 de 4 de abril de 1996, por el que se establece el régimen de aprovechamientos forestales, se la consideraba como un salvoconducto que amparaba la movilización del producto forestal primario desde el lugar del aprovechamiento hasta los centros de transformación, industrialización o comercialización, o desde el punto de ingreso en el país hasta su destino final.

(157) AGUILAR ROJAS (2005: 260 y 261).

(158) IBARRA SARLAT (2012: 116 y 117) y PÉREZ GABALDÓN (2013: 75 y 76). Anteriormente al PK no se contemplaba el uso de instrumentos de mercado en la protección contra la contaminación atmosférica, como se puede comprobar al examinar el listado de medidas de la Unión Europea que en 1992 se preveían al efecto, recopiladas por MORENO MOLINA (1998: 51), y que se limitaban a estudiar, inventariar y vigilar la atmósfera y los ecosistemas forestales.

siones de GEIs en el territorio de Estados no desarrollados (159). Es decir, es un medio para obtener Certificados de Reducción de Emisiones (CERs) que faciliten al Estado inversionista cumplir contablemente con sus compromisos de limitación y reducción de emisiones. Se trata de aplicar el instituto jurídico de la compensación, pues existen dos partes que por derecho propio son recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra (art. 1195 Cc), en este caso una con capacidad suplementaria de captura y almacenamiento de carbono atmosférico y otra con una necesidad de emitir este gas por encima de los límites asignados.

Ello está suponiendo que, aunque regidos por los principios de excepcionalidad y supletoriedad (160), el PK reconocía la posibilidad de crear unos créditos o derechos por la captura y almacenamiento de carbono atmosférico por los bosques y enajenarlos y comerciar con ellos, aunque se restringiera a bosques ubicados en países no desarrollados. Este trato desigual supone una preeminencia apriorística a favor de los bosques en países en desarrollo frente a los montes españoles, quienes, como veremos, se les niega la posibilidad de verse beneficiados de un instrumento de mercado.

Una de las características de los MDL es su ejecución a través de proyectos. A diferencia de los derechos de emisión, en donde se crea una unidad estándar para comerciar con ella, en los MDL se actúa por proyectos voluntarios (art. 12.5 PK), aunque luego se evalúen con CERs, lo que implica que no permite el libre intercambio con cuotas de emisión de GEIs, y que los proyectos deben ser previamente aprobados por la autoridad competente, lo que restringe el margen de actuación de los actores en el mercado. Además, los que tienen por objeto LULUCF se limitan a la forestación y reforestación, con un límite del 1 por 100 de las emisiones del año base del país desarrollado (161).

El art. 5.2 del Acuerdo de París (AP) recoge estos MDL de modo expreso, al contemplar los incentivos positivos para aumentar las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, excluyendo a las de los desarrollados, no introduciendo mayores novedades en la práctica, a pesar de que considera a todos los bosques como sumideros y no los de los países desarrollados como meros reservorios tal y como ocurre en el proceso del PK (162). Por ello, una vez verificado el proyecto y que se haya alcanzado la cantidad prevista de

---

(159) IBARRA SARLAT (2002: 258).

(160) IBARRA SARLAT (2012: 260 y 261), quien explica que el PK trata de evitar que el MDL sea la técnica principal contra el cambio climático, porque considera que ello supondría ir contra el esfuerzo reductor que promueve dicho ordenamiento jurídico internacional.

(161) Decisión 17/CP.7 «*Modalidades y procedimientos de un mecanismo para un desarrollo limpio, según se define en el art. 12 del Protocolo de Kyoto*» (párrafo 7, inciso b)).

(162) GARCÍA ASENSIO (2018: 135).

reducción de emisiones de GEIs, se expedirán los CERs, a distribuir posteriormente, puesto que son transferibles incluso en mercados voluntarios (163).

## **2. Propuesta de creación de un instrumento de mercado: la captura y almacenamiento del carbono atmosférico por los montes**

Recientemente, y como alternativa al establecimiento de tributos como compensación por los servicios ambientales que generan los montes (164), se ha expuesto como propuesta de *lege ferenda* la creación de un nuevo instrumento de mercado a fin de poder obtener un medio de compensación económica por las funciones que realizan los montes españoles por la captura y almacenamiento del carbono atmosférico como medio para coadyuvar a mitigar el cambio climático (165). Al igual que otros instrumentos de mercado previstos en la lucha contra el cambio climático, participaría de la nota de flexibilidad geográfica, de tal modo que la captura y almacenamiento de carbono realizado por los montes en España puedan verse beneficiados en otros países, acorde con el hecho de que los GEIs, una vez en la atmósfera, se distribuyen por la misma, pudiendo afectar a otros países.

Aunque se permite ya su contabilidad (166), jurídicamente todavía no se ha reconocido su condición de aprovechamiento incorporable por un lado y, por otro, que las absorciones de CO<sub>2</sub> por parte de los montes españoles siguen siendo imputadas en la contabilidad nacional de gases de efecto invernadero como créditos obtenidos mediante la ordenación forestal (167).

Ciertamente algo se está avanzando, aunque no se ha logrado el objetivo expuesto. Recientemente se ha dictado el calendario Reglamento (UE) 2018/841 como consecuencia del AP (COP 21). Éste insta a lograr un equilibrio entre las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los

---

(163) Que no están tan regulados como los mercados de derechos de emisión, por lo que el sistema funciona de diferentes formas en cada país, de ahí la existencia de propuestas para homogeneizarlos y, así, dotar de credibilidad a estos mecanismos (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO 2018: 628 y 629).

(164) Es el caso del art. 65.4 (LFCV), donde se configuran como un «sistema de pago».

(165) GARCÍA ASENSIO (2018: 109-174). Esta necesidad es puesta de relieve en el citado Dictamen CESE 2014/C451/21 (Apartado 5.5), cuando propugna que «[...] la Unión Europea debería redoblar sus esfuerzos por evaluar los servicios ecosistémicos y crear un mercado para éstos. Para que un mercado de este tipo pueda funcionar correctamente es necesario que los Estados miembros creen mecanismos compensatorios coordinados que remedien las carencias del mercado existentes en la actualidad: por ejemplo, que los propietarios de tierras sean adecuadamente resarcidos por las restricciones que impone la protección de los servicios ecosistémicos».

(166) Decisión 529/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013.

(167) GARCÍA ASENSIO (2018: 153).

sumideros de gases de efecto invernadero en la segunda mitad del presente siglo. De esta manera LULUCF (uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, en sus siglas en inglés) sigue sin contar a efectos del objetivo del AP. No obstante, fuera de una modificación de las reglas de contabilización de emisiones y absorciones (arts. 5 a 10), evitando la doble contabilidad (art. 5.2), de marcarse como objetivo que las emisiones no excedan las absorciones (art. 4), y la introducción del principio de flexibilidad como un instrumento de cooperación voluntario por el que un Estado, en caso de que sus absorciones totales excedan de las emisiones, podrá transferir la cantidad excedente a otro Estado miembro (168) (arts. 12 y 13) o bien acumular la cantidad restante de absorciones para el periodo 2026 a 2030 (art. 12.3), no hay novedades relevantes en el Reglamento (169). Como ya se temía (170), y a pesar de sus propios informes (171), la Unión Europea no se atreve a integrar LULUCF en el marco estratégico post-2020, pues, como confiesa en los Considerandos del Reglamento (UE) 2018/841, darle tratamiento material de sumidero y, así compensar el sistema general de emisiones de gases de efecto invernadero (172), no se admite al considerar que las absorciones que se produzcan

---

(168) De un modo análogo al fijado en el art. 11.1 de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, en donde se permite que un Estado miembro pueda computar en otro la energía renovable producida a efectos del cumplimiento de sus objetivos nacionales.

(169) Algo coherente con el propio desarrollo del proceso PK, pues en las COP22 y COP23 no se ha avanzado en la materia.

(170) GARCÍA ASENSIO (2018: 151).

(171) El Apartado 34 del ya referenciado Informe 2014/2223 (INI) deja claro que «los bosques no deben ser considerados únicamente sumideros de carbono». En la tramitación de este Informe la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria fue incluso más claro y más lejos: «(...) los bosques no deben ser considerados únicamente sumideros de carbono que compensen el aumento de las emisiones en otros sectores de la economía» (Apartado 5 *in fine*), pidiendo, además, que se estudie la inclusión de pagos de servicios prestados por el ecosistema como incentivo de la gestión forestal sostenible (Apartado 10).

(172) RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2017: 428), quien expone que la posición de España es contraria a este criterio, que es el que al fin y al cabo se ha impuesto en el Reglamento (UE) 2018/841, y parece ser que negocia su modificación para que termine computando la gestión forestal sostenible como sumidero de tal modo que compense el sistema general de emisiones de esos gases (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2018: 632), quien, además, señala que en la trastienda de la decisión de la Comisión se encontraba también la posición de algún país eminentemente forestal que pretendía no reducir las emisiones y simplemente conformarse con la compensación de dichas emisiones por el efecto sumidero de sus bosques). Es preciso añadir que la Unión Europea sí apuesta por los bosques como sumideros de carbono pero sólo potenciándolos «mediante la optimización de su gestión» (Apartado 3.2 del citado Dictamen CESE 2015/C230/06, de 10 de diciembre de 2014). Hemos de recordar aquí la histórica falta de una apuesta europea por sus montes, pues, y a modo de ejemplo, nunca hubo una PAC forestal al igual que existe una PAC agraria: si en su momento se hubiera pagado las

son reversibles, tienen un menor potencial de mitigación, carecen de previsibilidad (173), y su rentabilidad es a largo plazo. Lo que hace incurrir a la Unión Europea en la paradoja de que sus bosques sólo son relevantes a efectos contables, financiando por contra los de los países en desarrollo como hemos visto, a pesar de que en ambos concurren las mismas características de los bosques europeos que se acaban de exponer, lo que supone un trato apriorístico desigual.

No obstante, y en honor a la verdad, sí que se está tomando en consideración la opción de comerciar con créditos de LULUCF. En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2017) 646 final/2 «*Dos años después de París. Avances hacia el cumplimiento de los compromisos climáticos de la UE*», de 27 de noviembre de 2017, Apartado 3.2, se manejan dos alternativas sobre el reparto de esfuerzos y el uso de la tierra para el periodo 2021-2030. La primera es autorizar a todos los Estados miembros de la Unión Europea a recurrir a medidas más rigurosas en los sectores del uso de la tierra para cumplir sus compromisos vinculantes relativos al reparto del esfuerzo. La segunda, y la que ahora nos interesa, consiste en poder comerciar con créditos LULUCF: «(...) exigir a los Estados miembros que compensen las emisiones de gases de efecto invernadero con las absorciones del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en virtud de la "norma de deuda cero". Se propone que las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del uso de la tierra se compensen íntegramente por la eliminación equivalente de CO<sub>2</sub> de la atmósfera mediante intervenciones en el sector o en los sectores de reparto de esfuerzos. Por ejemplo, si un Estado miembro reduce su superficie forestal, debe compensar las emisiones resultantes plantando nuevos bosques, mejorando la gestión sostenible de sus bosques, cultivos y pastizales existentes o mediante reducciones adicionales de las emisiones en los sectores sujetos al reparto del esfuerzo. Además, los Estados miembros también tendrán la opción de comerciar con créditos del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. En caso de aplicarse, este sistema de contabilidad ayudará a los Estados miembros a incentivar a los agricultores y los silvicultores para que evolucionen hacia una gestión de la agricultura y

---

mismas primas al sector forestal que las que se abonaban en el agrícola se hubiera podido modernizar el sector, acometer una general gestión forestal sostenible y se hubieran creado cientos de puestos de trabajo en el ámbito rural, herido hoy en día por la despoblación.

(173) Estas precauciones carecen de sentido a estos efectos: en los países europeos la masa forestal ha aumentado un 30 por 100 desde 1900 (FAO 2016: 12 y siguientes), talándose sólo el 60 por 100 del crecimiento anual de sus bosques (Apartado 4.2 del ya reseñado Dictamen CESE 2014/C451/21), y llegando a absorber y almacenar aproximadamente el 10 por 100 de las emisiones de carbono de la Unión Europea y, «(...) contribuyen significativamente, por lo tanto, a los esfuerzos de mitigación del cambio climático» (Apartado F del Informe 2014/2223 (INI), ya citado).

*los bosques adaptada a los cambios climáticos*». Pero es evidente que esta segunda opción no ha prosperado.

En definitiva, no ha habido avances a nivel comunitario para lograr, vía instrumento de mercado, que los bosques españoles obtengan su justa compensación económica por las funciones ambientales que realizan, y ello a pesar de que, en virtud del art. 5.1 (AP) los bosques ya se consideran oficialmente como sumideros, declaración con escasa trascendencia jurídico-práctica, pues el art. 5.2 del AP sólo les reconoce el pago basado en resultados respecto a la gestión forestal sostenible, medida que podría agotarse solamente con el uso de la certificación forestal, pues no ha computado para compensar las emisiones de GEIs ni parece que en el futuro llegue a hacerlo (174). Ya dijimos que la solución jurídica radica en reconocer a los derechos de captura y almacenamiento como un aprovechamiento, en este caso intangible como los aprovechamientos eólico y urbanístico. En definitiva, se trata de crear un equivalente a los derechos de emisión, con su misma configuración como derecho subjetivo (175) dentro de un mecanismo de mercado (176).

Situación que es preciso corregir dado el perjuicio y agravio comparativo que supone para los propietarios forestales, quienes invierten grandes cantidades de dinero en la conservación y mejora de sus montes, prestando un servicio a la sociedad, sin que ésta les revierta una legítima contraprestación, en lo que acertadamente se ha conocido por la doctrina más autorizada como que el monte español «trabaja gratis», y las cifras son elocuentes: la cantidad de CO<sub>2</sub> que los bosques españoles absorbieron en 2014 fue de 34.3 Mt CO<sub>2</sub> eq. (177), de las que 24,8 Mt CO<sub>2</sub> eq. se debieron a montes bajo gestión forestal, lo que hubiera supuesto, de poderse vender en el mercado, a 6 € por tonelada, que se podría haber obtenido un valor total de 206 millones de euros en ese año (178). Debe recordarse que en una situación ideal, utópica si se quiere, los instrumentos de mercado serían el medio óptimo para lograr recursos para financiar la gestión forestal sostenible y, en consecuencia, la protección de nuestro Medio Ambiente, a la par que favorecer a la población rural.

Es cierto que siempre cabe la posibilidad de crear un mercado voluntario de carbono basado en los sumideros forestales nacionales, pero no parece realista sin el expuesto apoyo legislativo (179). En Suiza existe un mercado

(174) RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2018: 632).

(175) GARCÍA ASENSIO (2018: 154).

(176) STC 15/2018, de 22 de febrero, Conflicto positivo de competencias 1245/2012, Ponente: Excmo. Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, F.J. 3º.

(177) DEL PRADO y SANZ (2016: 93).

(178) RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2017: 419 y 420).

(179) Lo que se ha criticado alegando falta de viabilidad por carecer de rentabilidad para financiar un proyecto forestal. En palabras de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2017: 3 y 9), «Cuando

obligatorio pues la compensación de emisiones de CO<sub>2</sub> es preceptiva para los importadores de carburantes y los propietarios de centrales térmicas que queman combustibles fósiles, para lo cual se utiliza un listado de proyectos domésticos entre los que se encuentra el secuestro biológico de carbono atmosférico a través de la gestión forestal sostenible (180).

#### IV. CONCLUSIONES

Primera.– Los instrumentos económicos de mercado en el sector forestal en España se agrupan en dos ámbitos: el vinculado a la gestión forestal sostenible y el asociado al campo del cambio climático. El primero de ellos se configura de un modo bifronte: la propia certificación forestal y la posterior cadena de custodia, que no son sino una traslación forestal de la auditoría ambiental y la ecoetiqueta, respectivamente.

Segunda.– La certificación forestal, con antiguos antecedentes en nuestro Derecho histórico, se configura como un procedimiento de naturaleza privada, aunque enmarcado dentro de la colaboración público-privada, y bajo principios fijados en normas administrativas. En definitiva, se trata de una verdadera auditoría forestal, siguiendo por ello un esquema similar a los otros procesos de normalización, bien EMAS, bien ISO 14001.

Tercera.– Se distinguen dos fases del procedimiento de certificación forestal, cada una con un objeto y finalidad distintas: la gestión forestal sostenible desarrollada en un monte, que es evaluada por la certificación forestal estricta, y la cadena de custodia, que se centra en la trazabilidad del producto forestal hasta que llega al consumidor final. En ambos casos se constata la existencia de dos sistemas de estándares utilizados en España: FSC y PEFC. Aunque el principal aprovechamiento forestal certificado es la madera, nada obsta a que otros también sean susceptibles de certificación forestal.

---

*una empresa decide compensar sus emisiones suele utilizar el proyecto con el precio más bajo de la tonelada de carbono, trata de minimizar costes y, de ahí, que los proyectos forestales no logren introducirse más, pues el precio de su tonelada de carbono es más alta y si la bajarán ya no serían rentables». Pero este planteamiento no es correcto, dado que no se estaría vinculando a un proyecto concreto, no son transacciones basadas en proyectos como en el esquema seguido en los MDL, sino que la unidad sería la capacidad de absorber el carbono y almacenarlo; no se trataría de financiar íntegramente proyectos forestales sino de conseguir una vía más, no la única, para que los propietarios forestales obtengan una compensación por la función de captura y almacenamiento del carbono atmosférico. De ahí que, al no costearse la totalidad de la gestión forestal sostenible, el riesgo es asumible y no se reduciría el número de posibles inversores. Éstos son los inconvenientes que CROSSLEY *et al.* (1997: 1) consideran adolece la creación de un nuevo instrumento de mercado en el sector forestal, con el que se muestran abiertamente críticos.*

(180) RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2017: 4).

Cuarta.– Los sujetos intervinientes siguen similar esquema a los citados sistemas de normalización: una entidad única nacional de acreditación (ENAC), las diversas entidades de certificación acreditadas (AENOR, BVQi, Ecocert y otras), que son la tercera parte independiente en el proceso de certificación forestal, la única entidad española de normalización en el ámbito de la gestión forestal sostenible [en su momento AENOR, de ahí que haya dictado las Normas UNE aplicables, actualmente la «Asociación Española de Normalización (UNE)], las entidades que representan los sistemas de certificación (FSC y PEFC), el auditor forestal, el gestor forestal (generalmente el propietario forestal), los adquirentes del producto certificado para su transformación y comercialización, y, por último, el consumidor final, receptor del producto y de la información contenida en la marca.

Quinta.– La certificación forestal está informada por los siguientes caracteres: es un instrumento económico de mercado, es voluntario (como todos los procedimientos de certificación), participa de las notas de independencia, objetividad y credibilidad, es transparente, no discriminatorio y es rentable. El más importante, tras la voluntariedad, es la independencia, destacando la intervención de una tercera parte que garantiza la imparcialidad y profesionalidad del proceso.

Sexta.– Los objetivos de la certificación forestal son promover la gestión forestal sostenible, el comercio legal de madera, diferenciarse de productos no procedentes de montes sosteniblemente gestionados, la información al consumidor y favorecer la calidad del producto. Para ello se adopta una serie de medidas de fomento del consumo de productos forestales certificados, como la obligación contenida en el Código Técnico de la Edificación de identificar el producto, y la posibilidad de distinguir un producto con la certificación forestal y evaluarlo como criterio de adjudicación en los procedimientos de contratación del sector público.

Séptima.– El primer instrumento de mercado relacionado con el cambio climático es el Mecanismo de Desarrollo Limpio, creado en el marco del proceso del PK, con el que se permite a un Estado desarrollado reducir emisiones de gases de efecto invernadero a través de proyectos de forestación y reforestación en territorio de Estados no desarrollados. En consecuencia, no afecta a los montes españoles.

Octava.– Dado que los montes españoles no se ven beneficiados económicamente por las externalidades prestadas contra el cambio climático, se propone la creación de un nuevo instrumento de mercado que permita comerciar con derechos de captura y almacenamiento de carbono atmosférico, reconociéndolos legalmente como un aprovechamiento intangible, al igual que el eólico o el urbanístico. Aunque ya el Acuerdo de París considere a los bosques como sumideros y haya habido algún intento en la Unión Europea

en tal sentido, considerando en 2017 la opción de comerciar con créditos del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF), lo cierto es que no se ha tenido en cuenta, y el reciente Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, sobre inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, no ha recogido esta posibilidad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ROJAS, Grethel (2005): *En busca de una distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad y el conocimiento indígena*, Ed. UINC, San José (Costa Rica), 390 pp.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz (2009): *El Derecho Forestal de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona, 788 pp.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2000): «La protección del medio ambiente mediante técnicas de la normalización industrial y de la certificación», *REDA*, núm. 105: 59-77.
- ANDRADE, Benito (2011): «Un nuevo capítulo en el culebrón de ENCE y el FSC», *Rev. Quercus* núm. 299: 30-33.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2004a): «EMAS en el marco de los nuevos instrumentos de protección ambiental. El cumplimiento normativo como requisito del EMAS. La interrelación entre el EMAS y otros instrumentos jurídicos de protección ambiental», en vol. col. Andrés Betancor y Carlos Larrinaga (dirs.), *EMAS: análisis, experiencias e implantación*, Ed. Ecoiuris, Madrid, pp. 31-60.
- (2004b): «El Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Ambientales. Exposición general del régimen jurídico del EMAS: Qué es y qué requisitos exige para la participación de una organización», en vol. col. Andrés Betancor y Carlos Larrinaga (dirs.), *EMAS: análisis, experiencias e implantación*, Ed. Ecoiuris, Madrid, pp. 87-202.
- BHATTACHARYA, P.; PRASAD, R.; BHATTACHARYYA, R.; y ASOKAN, A. (2008): «Hacia la certificación de plantas medicinales y aromáticas silvestres en cuatro estados de la India», *Rev. Unasyva* vol. 59, núm. 230: 35-44.
- BLASCO HEDO, Eva (2015): *Propiedad forestal privada y energías renovables*, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 481 pp.
- CABARLE, Bruce y RAMOS DE FREITAS, Amantino (1995): «La búsqueda de credibilidad en el ámbito de la certificación de la madera», *Rev. Unasyva*, 183.

- CASCIO, J.; WOODSIDE, G.; y MITCHELL, PH. (1997): *Guía ISO 14000. Las nuevas normas internacionales para la administración ambiental*, Ed. McGraw-Hill, 224 pp.
- COCCIOLO, Endrius; MORA RUIZ, Manuela; NAVARRO CABALLERO, Teresa M.; PERNAS GARCÍA, J. José; y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2016): «La protección del medio ambiente a través de instrumentos y estrategias de mercado: mercado del agua; cambio climático y mercado de derechos de emisión; sistema de gestión y auditoría ambiental; etiqueta ecológica europea; mercado e información pública; compra pública verde», en vol. col. F. Javier Sanz Larruga y J. José Pernas García (dirs.), *Derecho Ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, pp. 251-310.
- CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, Vicente (1997): *Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 541 pp.
- CROSSLEY, Raquel A.; LENT, Tony; PROPPER DE CALLEJÓN, Diana; y SETHARE, Camilla (1997): «Financiación innovadora para una silvicultura sostenible», *Rev. Unasyva*, núm. 188.
- DEL ÁLAMO JIMÉNEZ, Juan Carlos (2007): *Bosques y cambio climático: la función de los bosques como sumideros de carbono y su contribución al cumplimiento del Protocolo de Kyoto por parte de España*, Ponencia presentada el 17 de diciembre de 2007 en el Foro de Bosques y Cambio Climático (Madrid), Inédito, 28 pp.
- (2009): «Certificación forestal. Garantía de futuro para nuestros bosques», *Rev. Ambienta*, núm. 87: 17-24.
- DEL CAMPO, Hermenegildo (1909): *Legislación forestal. Colección de Leyes, Decretos y demás disposiciones oficiales, dictadas en los años 1833 á 1887, anotadas y concordadas con la Legislación moderna*, Imp. Alemana, Madrid, 314 pp.
- DEL PRADO, Agustín y SANZ, María José (2016): «Implicaciones del Acuerdo de París en los sectores relacionados con los usos de la tierra, cambios de uso de la tierra y la silvicultura», *Rev. Ambienta* núm. 114: 84-95.
- DOPAZO, P. (2003): *El etiquetado ecológico. Empresa y consumo*, IV Congreso Nacional ADAME, Consumo y Derecho Ambiental, Alicante, 17-18 de diciembre de 2003.
- ESCANCIANO GARCÍA-MIRANDA, Carmen; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Esteban; y VÁZQUEZ ORDÁS, Camilo (2003): «Influencia de la certificación ISO 9000 en el avance de la empresa española hacia la calidad total», *Rev. Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, núm. 14: 99-113.
- FAO (2016): *El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*, Ed. FAO, Roma, 119 pp.

- GARCÍA ASENSIO, José Miguel (2017): *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales en España*, Ed. Atelier, Barcelona, 744 pp.
- (2018): «Régimen jurídico de la captura y almacenamiento de carbono atmosférico por los montes. Propuesta de creación de un instrumento económico de mercado», en esta REVISTA, núm. 51: 109-174.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2005): «La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal», en vol. col. Luis Calvo Sánchez (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho Forestal estatal y autonómico*, Ed. Thomson/Cívitas, Cizur Menor, p. 789-884.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2006): «Instrumentos de mercado en la tutela ambiental. Una visión actualizada sobre su implantación», *Rev. Andaluza de Administración Pública*, núm. 64: 187-229.
- (2018): «Régimen de habilitación y control administrativo de los agentes colaboradores externos en materia industrial, medioambiental y de eficiencia energética», en esta REVISTA, núm. 51: 18-64.
- GUERRA VELASCO, Juan Carlos (2011): «Neoproduktivismo, herencias, nuevos paradigmas y clorofila: los paisajes del bosque en Castilla y León», *Polígonos, Revista de Geografía*, núm. 21: 223-258.
- HERNÁNDEZ, Eva; BLOUNT, Estefanía; y MARTÍNEZ, Carlos (2003): *Guía informativa sobre la certificación forestal FSC*, Ed. ISTAS, Madrid, 67 pp.
- IBARRA SARLAT, Rosalía (2012): «El Mecanismo de Desarrollo Limpio. Estudio crítico de su régimen jurídico a la luz del imperativo de sostenibilidad», Monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 482 pp.
- KIEKENS, Jean Pierre (1995): «La certificación de la madera: una posición crítica», *Rev. Unasyva* 183.
- LJUNGMAN, C. LENNART S.; MARTIN, R. MICHAEL; y WHITEMAN, Adrian (1999): *Más allá de la ordenación forestal sostenible: oportunidades y desafíos para una mejor ordenación forestal en el próximo milenio*, Ed. FAO, Roma, 48 pp.
- MARCILLA GARCÍA, María (2012): «La certificación forestal», *Rev. Foresta* núm. 55: 148-151.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Estrategia Forestal Española*, Ed. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid, 240 pp.
- (2002): *Plan Forestal Español*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 134 pp.
- MONTERO, José Antonio (2010): «La Unión Europea dice no a las importaciones de madera ilegal», *Rev. Quercus* núm. 295: 54 y 55.

- (2011): «Instan al próximo Gobierno a que apueste por los bosques», *Rev. Quercus* núm. 310: 12.
- MORA RUIZ, Manuela (2007): *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 428 pp.
- MORENO MOLINA, José Antonio (1998): *La protección ambiental de los bosques*, Ed. Marcial-Pons, Madrid, 251 pp.
- MUTHOO, M.K. (2012): «La certificación forestal y la economía verde», *Rev. Unasylya*, núm. 239: 17-23.
- OZINGA, Saskia (2004): «Ha llegado el momento de determinar los efectos de la certificación en la ordenación forestal sostenible», *Rev. Unasylya*, núm. 219, vol. 55: 33-38.
- PÉREZ GABALDÓN, Marta (2013): *La gestión intergubernamental de la Política de Cambio Climático en España*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 406 pp.
- PINAR, Susana (1999): «Sociedades económicas e ingenieros de montes en Filipinas. Sobre el aprovechamiento forestal durante el periodo de administración española, 1775-1898», *Rev. de Indias*, vol. LIX: 417-437.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás (2005): «La política forestal y la Unión Europea», en vol. col. Luis Calvo Sánchez (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho Forestal estatal y autonómico*, Ed. Thomson/Cívitas, Cizur Menor, p. 93-139.
- REYES LÓPEZ, María José (2016): «Energías renovables y protección al consumidor», en vol. col. Inmaculada Revuelta Pérez (dir.), *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, p. 195-233.
- RIERA, Pere; BREY, Raul; y MAUSAR, Robert (2006): «Eficiencia y equidad de políticas forestales. Un análisis gráfico de equilibrio parcial», *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 71: 251-266.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, D. (2017): «El sector forestal y los mercados de carbono», en vol. col. 7º Congreso Forestal Español. *Gestión del monte: servicios ambientales y bioeconomía*, Ed. SECF, Plasencia, 12 pp.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2016): «Montes y medio ambiente: perspectivas nuevas, retos nuevos», en vol. col. Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, Ed. CIEMAT, Madrid, p. 659-678.
- (2017): «COP 21: nuevas perspectivas para los montes por su función mitigadora ante el cambio climático», *RDUyMA*, núm. 311: 411-430.
- (2018): «La regulación climática en el medio natural: absorción y compensación CO<sub>2</sub> en el sector UTCUTS y el singular potencial de los montes», en vol. col. Susana Galera y Mar Gómez (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, Ed. INAP, Madrid, p. 621-646.

- RUBIO DE LA IGLESIA, Carmelo (1996): *San Leonardo de Yagüe: historia y cultura*, Ed. Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe, Soria, 295 pp.
- SARASÍBAR IRIARTE, Mirem (2007): *El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Ed. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 301 pp.
- SHEPPARD, Hale E. (2000): «Certificación forestal: un mecanismo de mercado para la protección de los bosques chilenos», *Rev. Chilena de Derecho*, vol. 27, núm. 1: 103-133.
- SOTO, Miguel Ángel (2003): «El comercio de madera ilegal en España y su impacto sobre los bosques del planeta», *Rev. Quercus* núm. 207: 26-31.