

# El nuevo Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación

Obligaciones clave para los Estados miembros de la UE

---

**Aviso legal:**

Nada de lo contenido en este documento constituye asesoramiento jurídico y nada de lo expuesto en este documento debe considerarse como una declaración autorizada sobre la ley respecto a cualquier aspecto particular o caso específico. El contenido de este documento es solo para fines de información general. No deben tomarse medidas basándose únicamente en este documento. ClientEarth se esfuerza por asegurar que la información que proporciona es correcta, pero no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su exactitud y ClientEarth no acepta ninguna responsabilidad por cualquier decisión tomada basándose en este documento.

## Contenido

<b>1</b>	<b>Puntos clave .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Antecedentes .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Los Estados miembros de la UE deben designar una o varias autoridades competentes en un plazo de seis meses.....</b>	<b>3</b>
	<b>3.1 Las autoridades competentes deben tener "suficientes poderes" .....</b>	<b>4</b>
	<b>3.2 Las autoridades competentes deben tener "independencia funcional" .....</b>	<b>5</b>
	<b>3.3 Las autoridades competentes deben tener recursos suficientes.....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Obligaciones de los Estados miembros que deben cumplirse en un plazo de 18 meses .....</b>	<b>13</b>
	<b>4.1 Los Estados miembros deben establecer un régimen sancionador nacional... </b>	<b>13</b>
	<b>4.2 Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.....</b>	<b>13</b>
	<b>4.3 Los Estados miembros deben adoptar "todas las medidas necesarias" para aplicar su régimen sancionador nacional.....</b>	<b>16</b>
	<b>4.4 Capacidad para adoptar e imponer "medidas provisionales" .....</b>	<b>16</b>
	<b>4.5 Autorizar a las autoridades aduaneras a controlar los envíos de productos pertinentes y suspender su despacho.....</b>	<b>17</b>
	<b>4.6 Garantizar que las normas nacionales faciliten el acceso a procedimientos administrativos o judiciales .....</b>	<b>18</b>
	<b>4.7 Establecer un plan anual de controles de cumplimiento .....</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Facultad para recuperar los costes de aplicación.....</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Nuevas obligaciones adicionales para los Estados miembros - las más relevantes pasados 18 meses.....</b>	<b>19</b>

## 1 Puntos clave

- a) El nuevo Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación ha sido adoptado formalmente por el Parlamento Europeo, y el Consejo y pronto entrará en vigor.
- b) Cuando entre en vigor impondrá a los Estados miembros de la UE obligaciones relativas a su aplicación y cumplimiento en su jurisdicción que son significativamente mayores que los requisitos comparables del actual Reglamento de la UE sobre la madera.
- c) Todos los Estados miembros tendrán que emprender algún tipo de reforma normativa para actualizar su actual estructura nacional de aplicación, lo que incluye reformar sus actuales autoridades de control para dotarlas de recursos, e independencia, adicionales o crear nuevos organismos que cumplan los requisitos del Reglamento. Esto deberá hacerse **en un plazo de seis meses** a partir de la entrada en vigor del Reglamento.
- d) Es probable que los Estados miembros también tengan que actualizar su de aplicación en lo que respecta al régimen sancionador y la capacidad de sus autoridades competentes y aduaneras para hacer cumplir las nuevas normas y cooperar con las autoridades competentes y aduaneras de otros Estados miembros y con la Comisión Europea. Esto deberá hacerse **en un plazo de 18 meses** a partir de la entrada en vigor del Reglamento (cuando serán aplicables las disposiciones relativas a los operadores comerciales).
- e) Al emprender estas reformas normativas, los Estados miembros también deben prever las obligaciones adicionales que les impone el Reglamento en materia de aplicación y cumplimiento, que serán más significativas una vez que las disposiciones relativas a los operadores comerciales sean aplicables, incluyendo los requisitos de intercambio de información, supervisión y presentación de informes.

## 2 Antecedentes

El 19 de abril y el 16 de mayo de 2023 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron, respectivamente, el texto definitivo de un nuevo Reglamento sobre cadenas de suministro libres de deforestación (el “**Reglamento**”). La versión oficial definitiva se publicará próximamente en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrará en vigor 20 días después.

Este nuevo Reglamento representa un gran avance en los esfuerzos de la UE para garantizar que los productos consumidos en la UE, independientemente de dónde se hayan producido, no contribuyan a la deforestación o a la degradación de los bosques en todo el mundo. Las nuevas normas suponen una evolución significativa respecto a las normas existentes en la UE sobre el comercio de madera ilegal -el Reglamento de la UE de la madera (“**EUTR**”)- y requerirán igualmente una evolución significativa en el trabajo de las autoridades competentes en los Estados miembros de la UE para garantizar su cumplimiento y aplicación.

Estas obligaciones de los Estados miembros se aplicarán a partir del día en que el Reglamento entre en vigor y pueden exigir que algunos Estados miembros actúen con rapidez para poner en marcha el marco de aplicación requerido. La obligación más apremiante es la de designar uno o varios organismos responsables del cumplimiento del Reglamento, denominados "autoridades competentes". Al hacerlo,

los Estados miembros tendrán que asegurarse de que su marco normativo nacional dota a sus autoridades competentes de suficientes poderes, recursos independencia funcional. Los Estados miembros también tendrán que establecer un régimen sancionador para los casos de incumplimiento y garantizar que su normativa facilita la cooperación entre organismos que exige el Reglamento.

El Reglamento también incluye una serie de mejoras estructurales fundamentales para facilitar que su aplicación y cumplimiento sea uniforme en toda la UE, lo que exigirá que los Estados miembros propicien la coordinación de su cumplimiento en su territorio y en toda la UE.

Este informe desgana estos nuevos requisitos con el objetivo de aclarar las medidas que se exigen a los Estados miembros de la UE en los primeros 18 meses de entrada en vigor del Reglamento y apoyar a los Estados miembros para que se preparen adecuadamente para su aplicación y cumplimiento.

### **3 Los Estados miembros de la UE deben designar una o varias autoridades competentes en un plazo de seis meses**

El artículo 14 impone a los Estados miembros de la UE la obligación legal de designar "una o varias autoridades competentes responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Reglamento". Los Estados miembros deben notificar a la Comisión las autoridades competentes designadas en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento.

Al igual que en el Reglamento de la UE sobre la madera, los Estados miembros también deben informar a la Comisión de cualquier cambio en sus autoridades competentes designadas y la Comisión publicará una relación de las autoridades competentes en su sitio web (apartados 2 y 3 del artículo 14).

Sin embargo, a diferencia del EUTR, el apartado 4 del artículo 14 del nuevo Reglamento especifica requisitos adicionales respecto a las autoridades competentes, que los Estados miembros deben garantizar que se cumplen: las autoridades competentes deben tener " poderes suficientes, independencia funcional y recursos para cumplir las obligaciones establecidas en el capítulo 3 del Reglamento (el cual detalla las obligaciones de las autoridades competentes).

Estas obligaciones de los Estados miembros de garantizar que sus autoridades competentes dispongan de suficientes poderes, independencia funcional y recursos están interrelacionadas (por ejemplo, las restricciones de recursos o poderes pueden comprometer la independencia funcional) y todas ellas son indispensables para garantizar que las autoridades competentes puedan cumplir y cumplan los cometidos que les impone el Reglamento. A continuación se desglosa cada requisito.

Es importante para los Estados miembros que, antes de poder designar a una autoridad competente en virtud del artículo 14, se aseguren de que el organismo en cuestión dispone de las competencias, los recursos y la independencia necesarios para aplicar y hacer cumplir el Reglamento. Es probable que esto requiera algún tipo de reforma normativa en la mayoría de los Estados miembros (por ejemplo, modificar la legislación, básica o de desarrollo, vigente para dotar a uno o más organismos de control ya existentes de lo poderes, recursos e independencia suficientes para desempeñar la función de "autoridad competente" o adoptar nueva legislación, básica o de desarrollo, para crear un nuevo organismo que desempeñe esa función), lo que podría resultar difícil dentro del plazo de seis meses.

Por lo tanto, los Estados miembros deben empezar a prepararse para cumplir esta obligación lo antes posible.

### 3.1 Las autoridades competentes deben tener "suficientes poderes "

Los Estados miembros deben garantizar que sus autoridades competentes disponen de "suficientes poderes " para cumplir las obligaciones que les impone el Reglamento.

Aunque la frase "poderes adecuados" no se ha examinado explícitamente en la jurisprudencia de la UE, pueden extraerse algunas orientaciones de la jurisprudencia sobre los requisitos de los Estados miembros de la UE para aplicar adecuadamente los reglamentos y directivas de la UE en los marcos jurídicos nacionales.<sup>1</sup> En ese contexto, el requisito de que los organismos competentes dispongan de "suficientes poderes" debe interpretarse como la imposición a los Estados miembros de una obligación permanente de garantizar que sus autoridades competentes estén facultadas para aplicar *plena y activamente* el Reglamento.

Esto implicaría suficientes poderes ejecutivos y de investigación para lograr la aplicación y el cumplimiento creíbles del Reglamento, tanto sobre el papel como en la práctica, así como poderes suficientes de autogobierno que garanticen la "independencia funcional" en el desempeño de esas funciones reguladoras.

A este respecto, la obligación de los Estados miembros de dotar a sus autoridades competentes de "suficientes poderes" debe incluir atribuciones:

- a) Para desempeñar las funciones *expresamente* descritas en el capítulo 3 del Reglamento, a saber:
  - i.) llevar a cabo controles de cumplimiento a los operadores y comerciantes, especialmente sin previo aviso (artículos 16 - 19);
  - ii.) adoptar "medidas provisionales inmediatas", incluyendo la incautación de los productos pertinentes o la suspensión de su introducción, comercialización en el o exportación del mercado de la Unión, cuando se hayan detectado posibles infracciones (artículo 23);
  - iii.) cooperar con las autoridades competentes y las autoridades aduaneras de otros Estados miembros y con la Comisión (artículos 21 y 27);
  - iv.) exigir a los operadores y comerciantes que adopten medidas correctoras en caso de incumplimiento (artículo 24);

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 14 de diciembre de 1971 en el asunto *Politi s.a.s. contra Ministerio de Hacienda de la República Italiana*, asunto 43-71, ECLI:UE:C:1971:122, sentencia del Tribunal de 5 de febrero de 1963 en *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administración de Hacienda de los Países Bajos*, asunto 26-62, ECLI:UE:C:1963:1, sentencia del Tribunal de 4 de diciembre de 1974 en *Yvonne van Duyn contra Ministerio del Interior*, asunto 41-74, ECLI:UE:C:1974:133, sentencia del Tribunal de 8 de julio de 1987 en *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto 262/85, ECLI:UE:C:1987:340, y sentencia del Tribunal del 11 de julio de 2002 en *Marks & Spencer plc contra Comisarios de aduanas e impuestos especiales*, asunto C-62/00, ECLI:UE:C:2002:435. Véase también las conclusiones del abogado general Geelhoed del 26 de abril de 2005 en *Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda*, asunto C-494/01, ECLI:UE:C:2004:546, en particular los apartados 26 y 27.

- v.) realizar controles aduaneros fronterizos y coordinarse con las autoridades aduaneras (artículo 26) y
- vi.) tomar medidas en respuesta a preocupaciones justificadas (artículo 31);
- b) para tomar las medidas *implícitamente necesarias* para desempeñar esas funciones, por ejemplo, suficientes poderes de entrada, inspección, registro y confiscación, así como poder para obtener documentos, con el fin de realizar los controles contemplados en los artículos 18 y 19; y
- c) necesarias para garantizar que esas funciones puedan desempeñarse con independencia (analizadas en la sección 3.2 más adelante).

### **3.2 Las autoridades competentes deben tener "independencia funcional"**

Las autoridades competentes deben tener "independencia funcional" en el cumplimiento de las obligaciones que les impone el Reglamento. En la práctica, esto significa que el marco regulador de cada Estado miembro no solo debe prever que la autoridad competente goce de independencia formal y real en el desempeño de sus funciones, sino también que su gobernanza, sus facultades y su acceso a los recursos no comprometan directa o indirectamente dicha independencia. A este respecto deben promulgarse salvaguardas estructurales que garanticen que cualquier supervisión o vigilancia gubernamental de una autoridad competente (por ejemplo, en relación con sus procedimientos de toma de decisiones, presupuesto, personal, recursos o administración) no comprometa su independencia funcional.

La "independencia funcional" es un requisito común y esencial para los organismos nacionales responsables de la aplicación y/o el cumplimiento de la legislación de la UE,<sup>2</sup> pero ¿qué significa exactamente?

Afortunadamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("TJUE") cuenta con una jurisprudencia útil que explica el significado de "independencia funcional" y sus implicaciones prácticas.

---

<sup>2</sup> Véase por ejemplo: El apartado 1 del artículo 26 del Reglamento (UE) 2022/868 relativo a la gobernanza europea de datos que exige que las autoridades nacionales competentes designadas sean "jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier proveedor de servicios de intermediación de datos u organización reconocida de gestión de datos con fines altruistas"; el apartado 4 del artículo 57 de la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad ([Directiva \(UE\) 2019/944](#)) que exige que las autoridades nacionales de reglamentación designadas sean "jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada" al desempeñar las tareas reguladoras que les confieren dicha Directiva y la legislación conexas; el apartado 4 del artículo 39 de la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural ([Directiva 2009/73/CE](#)) que exige que la autoridad nacional designada sea "jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada" cuando lleven a cabo las tareas reguladoras que les confieren dicha Directiva y la legislación conexas; el artículo 22 de la Directiva de seguridad ferroviaria ([Directiva \(UE\) 2016/798](#)) que exige que el organismo nacional de investigación designado sea "funcionalmente independiente de la autoridad nacional de seguridad, de la Agencia [Ferroviaria de la Unión Europea] y de cualquier regulador de los ferrocarriles".

## Libertad frente a influencias externas, directas o indirectas

El TJUE ha afirmado muy claramente en varias decisiones que el requisito esencial para que una autoridad competente tenga independencia funcional es que:

*la autoridad reguladora nacional debe ejercer sus funciones de regulación **libre de toda influencia exterior**.*

(Sentencia del 11 de junio de 2020 en [Prezident Slovenskej republiky](#)<sup>3</sup>, apartado 33, sin negrita en el original).

El TJUE también ha confirmado en repetidas ocasiones que un requisito general de independencia en el desempeño de las funciones reguladoras significa:

*un estatuto que asegure al órgano de que se trate **la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos respecto frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o influencia exterior**.*

(Sentencia del 2 de septiembre de 2021 en [Comisión Europea contra República Federal de Alemania](#)<sup>4</sup>, apartado 108, sin negrita en el original, citando [Prezident Slovenskej republiky](#)<sup>5</sup>, apartado 32, citando a su vez la sentencia del 13 de junio de 2018 en [Comisión Europea contra República de Polonia](#)<sup>6</sup>, apartado 67).

Para evitar dudas, la influencia externa incluye la influencia tanto de entidades públicas como privadas.<sup>7</sup>

La jurisprudencia del TJUE sobre la aplicación de la Directiva sobre datos personales ([Directiva 95/46/CE](#)), exige que las autoridades nacionales de protección de datos "ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia" (artículo 28), también es esclarecedora en la medida en que aclara el requisito de independencia en el desempeño de las funciones reguladoras (en otras palabras, la independencia funcional). Por ejemplo, al aplicar ese requisito, el TJUE declaró en su decisión de 9 de marzo de 2010 en el asunto [Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania](#)<sup>8</sup> que debe tenerse en cuenta tanto la influencia directa como la indirecta de los organismos estatales y de los agentes del sector privado.<sup>9</sup>

En ese caso, el Tribunal sostuvo que los organismos de control:

*han de disfrutar de la independencia que les permita ejercer sus funciones sin influencia externa. Esta independencia excluye no solo cualquier influencia que pudieran ejercer los organismos sujetos a*

<sup>3</sup> Asunto C-378/19, ECLI:UE:C:2020:462. En este asunto se examinó la aplicación de la Directiva de la UE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (Directiva 2009/72/CE), que exige que las autoridades nacionales sean, entre otras cosas, jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada y que el personal responsable de la administración de la autoridad competente actúe con independencia de los intereses del mercado y del Gobierno.

<sup>4</sup> Asunto C-718/18, ECLI:UE:C:2021:662.

<sup>5</sup> Asunto C-378/19, ECLI:UE:C:2020:462.

<sup>6</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

<sup>7</sup> Véase por ejemplo la sentencia del 2 de septiembre de 2021 en [Comisión Europea contra República Federal de Alemania](#), asunto C-718/18, ECLI:UE:C:2021:662, apartado 109.

<sup>8</sup> Sentencia del 9 de marzo de 2010, asunto C-518/07, ECLI:UE:C:2010:125.

<sup>9</sup> Esta opinión fue confirmada por el TJUE en su sentencia de 16 de octubre de 2012 en [Comisión Europea contra República de Austria](#), asunto C-614/10, ECLI:UE:C:2012:631, que examinó la misma cuestión y aclaró además que debe evitarse toda influencia que, directa o indirectamente, "pueda tener un efecto sobre las decisiones de la autoridad de control" (apartado 43).

control [es decir, los agentes del mercado], sino también **toda orden o influencia externa, directa o indirecta, que pudiera poner en peligro el cumplimiento de la tarea que corresponde a dichas autoridades** (apartado 30, sin negrita en el original) Aunque la legislación de la UE estudiada en estos casos formulaba el requisito de independencia de forma diferente (por ejemplo, independencia total en el ejercicio de las funciones reguladoras) o incluía requisitos adicionales a la "independencia funcional" (por ejemplo, independencia jurídica u organizativa, independencia en la toma de decisiones o ausencia de conflictos de intereses por parte del personal del organismo), el criterio principal aplicado por el TJUE **es si la autoridad pertinente pudo desempeñar sus funciones reguladoras libremente y sin ninguna influencia externa**, es decir, con independencia funcional.

En este contexto, la jurisprudencia del TJUE relativa a los requisitos de "independencia" *en el desempeño de las funciones reguladoras* debería ser una guía en la aplicación del requisito de "independencia funcional" del artículo 14 del Reglamento.

Basándose en la jurisprudencia citada anteriormente, el artículo 14 debe interpretarse, por tanto, como una exigencia a los Estados miembros para que garanticen que las autoridades competentes, en el desempeño de sus funciones reguladoras, sean *independientes de cualquier influencia externa* de agentes públicos o privados, ya sea directa o indirecta.

Sin embargo, la independencia funcional, en la práctica, requiere algo más que declaraciones formales de independencia en el estatuto regulador de una autoridad competente, ya que una serie de factores institucionales y organizativos pueden comprometer indirectamente la independencia funcional de un organismo a menos que existan las salvaguardas adecuadas. Estos factores se analizan con más detalle a continuación.

## **Independencia funcional en la teoría y en la práctica**

Además de salvaguardar a una autoridad competente de influencias externas indirectas, los Estados miembros también deben asegurarse de que la aplicación del marco normativo por el que se rige su autoridad competente garantice la independencia funcional en la práctica. Esto "debe examinarse a la luz de las disposiciones nacionales pertinentes en su conjunto",<sup>10</sup> incluyendo el marco institucional y jurídico más amplio en el que se encuentra la autoridad. En particular, no pueden tomarse al pie de la letra las declaraciones de principios del marco normativo según las cuales el organismo competente debe actuar como "un organismo independiente".

Una lección importante de la jurisprudencia del TJUE es que, a pesar de la independencia funcional formal sobre el papel, *la falta de independencia institucional puede comprometer la independencia funcional de un organismo* debido a acuerdos institucionales formales e informales. Por ejemplo, cuando un organismo de aplicación se encuentra adscrito a una jerarquía institucional superior, como cuando el organismo depende de la autoridad de un ministro del gobierno o se encuentra adscrito a un ministerio, y sus decisiones, actividades, personal, gestión o presupuesto, etc. están sujetos a algún tipo de control institucional (una estructura relativamente común para los organismos nacionales de control). Es decir, a menos que se establezcan las salvaguardas adecuadas para evitar influencias indebidas.

Aunque los Estados miembros conservan discrecionalidad en lo que respecta a la estructura y organización de sus organismos nacionales, y las exigencias de independencia no prohíben la integración per se de los organismos de control en el ministerio nacional correspondiente, el TJUE ha

---

<sup>10</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018 en *Comisión Europea contra República de Polonia*, asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430, en el apartado 71.

subrayado que los Estados miembros deben tomar "todas las medidas necesarias para **garantizar**" que se cumplen los requisitos de independencia (sentencia de 13 de junio de 2018 en Comisión Europea contra República de Polonia,<sup>11</sup> apartado 103, sin negrita en el original). Esto incluiría garantizar que cualquier supervisión institucional o facultad discrecional sobre el organismo esté sujeta a garantías procesales vinculantes que "eliminen todos los riesgos de conflicto de intereses" que surjan en el desempeño de las funciones reguladoras por parte del organismo o de su personal (apartados 86 y 95).

## Procedimientos estrictos para el nombramiento y destitución de funcionarios de un organismo

Un ámbito particular en el que la falta de independencia institucional puede comprometer la independencia funcional se refiere al proceso mediante el cual se nombra y destituye al personal, y a los altos funcionarios de un organismo de control. A este respecto, la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2018 en el asunto Comisión Europea contra República de Polonia<sup>12</sup> (analizado anteriormente) proporciona una orientación clara de que una "amplia libertad para nombrar y destituir" a los funcionarios de un organismo de aplicación por parte de un ministro del gobierno es, en sí misma, "susceptible de afectar a la independencia" de los funcionarios del organismo cuando el ejercicio de sus funciones se refiere a entidades de titularidad estatal o controladas por el Estado dentro de la cartera del ministro (apartado 87). El Tribunal señaló a continuación que, si bien la directiva de la UE en cuestión no limitaba las amplias facultades discrecionales de los Estados miembros en relación con el nombramiento y la destitución de los funcionarios de los organismos nacionales, cuando se requiere la independencia de dichos organismos, tales facultades discrecionales deben estar "reguladas estrictamente por la legislación" o ejercerse "sobre la base de criterios objetivos clara y exhaustivamente establecidos y verificables" (apartado 86).

El TJUE confirmó en 2020 en Prezident Slovenskej republiky<sup>13</sup> que los requisitos de independencia:

*no prohíben* que el presidente de la autoridad reguladora nacional pueda ser nombrado y destituido por el Gobierno de un Estado miembro. **No obstante, esa facultad de nombramiento y destitución ha de ejercerse de manera que se garantice la independencia de la autoridad reguladora, en el sentido de que todos los requisitos establecidos [en la legislación comunitaria pertinente de la UE]. deben ser respetados** (apartados 39 y 40, sin negrita en el original).

Al igual que los Estados miembros tienen autonomía en lo que respecta a la organización y estructura de sus organismos de control, también son libres de determinar los procedimientos de nombramiento y destitución de los funcionarios de su organismo, *siempre que dichos procedimientos no comprometan la independencia funcional del organismo, ya sea directa o indirectamente, en la teoría o en la práctica.*<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, Asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

<sup>12</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, Asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

<sup>13</sup> Asunto C378/19, ECLI:UE:C:2020:462.

<sup>14</sup> Véase Prezident Slovenskej republiky en el apartado 37; sentencia del 6 de marzo de 2008 en Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones contra Administración del Estado, asunto C-82/07, ECLI:UE:C:2008:143, apartado 24, sentencia del 6 de octubre de 2010 en Base NV y otros contra Ministerraad, asunto C-389/08, ECLI:UE:C:2010:584; sentencia del 17 de septiembre de 2015 en KPN BV contra Autoriteit Consument en Markt (ACM), asunto C-85/14, ECLI:UE:C:2015:610. En estas sentencias, el TJUE dictaminó que, si bien los Estados miembros gozan de autonomía institucional en lo que respecta a la organización y estructuración de las autoridades reguladoras nacionales, dicha autonomía solo puede ejercerse respetando plenamente los objetivos y obligaciones establecidos en el derecho comunitario pertinente.

## Toma de decisiones independiente en el desempeño de las funciones reguladoras

Los procesos de toma de decisiones de una autoridad competente en el desempeño de sus funciones reguladoras deben lógicamente ser también independientes para que goce de independencia funcional. A este respecto, el TJUE ha confirmado que la "toma de decisiones independiente" implica que:

*en el marco de las obligaciones y competencias de regulación contempladas en [el derecho de la UE pertinente], la ANR [autoridad nacional de reglamentación] **adopta sus decisiones de manera autónoma y basándose únicamente en el interés público, con el fin de asegurar que se respeten los objetivos perseguidos [por dicho derecho], sin estar sometida a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados.** (sin negrita en el original)*

(Sentencia del 2 de septiembre de 2021 en Comisión Europea contra República Federal de Alemania en el apartado 109, citando Prezident Slovenskej republiky en los apartados 32 y 33).

La decisión del TJUE de 2018 de Comisión Europea contra República de Polonia<sup>15</sup> (comentada anteriormente) también aclaró que la falta de independencia organizativa puede, por sí misma, poner en peligro la capacidad de un organismo para tomar decisiones independientes cuando sus funciones reguladoras afectan a los intereses de organismos estatales. En ese caso, el Tribunal sostuvo que el organismo en cuestión no tenía la independencia de toma de decisiones exigida por la directiva de la UE correspondiente porque el organismo estaba integrado en el ministerio gubernamental responsable y esta falta de independencia organizativa "por sí misma" ponía en peligro la independencia de toma de decisiones del organismo "por el riesgo que implica estar supeditada a los intereses" del ministro [correspondiente] (apartado 107).

Este último punto es especialmente importante en aquellos Estados miembros que poseen a la vez un cierto grado de supervisión sobre su autoridad competente y un interés en cualquier sector sujeto al Reglamento, ya sea un interés directo (en el sentido de ser un participante en el sector) o indirecto (por ejemplo a través del control, la gestión o la supervisión de los organismos que participan en la gobernanza del sector). Esto puede ser especialmente relevante cuando las autoridades competentes están sujetas a la supervisión de los ministerios nacionales de agricultura o silvicultura y los organismos públicos también desempeñan un papel en la gobernanza de los sectores agrícolas o forestales nacionales.

## La rendición de cuentas formal puede salvaguardar la independencia funcional

Una lección crucial para los Estados miembros es que, aunque la independencia funcional no requiere necesariamente independencia institucional, jurídica u organizativa (por ejemplo, una entidad jurídica independiente sin vínculos institucionales u organizativos con otros organismos), la falta de independencia institucional, jurídica u organizativa puede comprometer directa o indirectamente la independencia funcional. Dicho de otro modo, cualquier vínculo jurídico, institucional u organizativo entre una autoridad competente y otros agentes públicos o privados pone en riesgo, directa o indirectamente, el desempeño de sus funciones reguladoras.

---

<sup>15</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

Se trata de una distinción importante y delicada para los Estados miembros a la hora de considerar cómo apoyarse en su marco de control, capacidades y experiencia actuales del EUTR para cumplir con las responsabilidades más amplias y las nuevas obligaciones del Reglamento. Es importante destacar que, aunque las autoridades competentes deben ser funcionalmente independientes, el Reglamento no exige a los Estados miembros que creen organismos completamente independientes que estén estructural y legalmente separados de las autoridades reguladoras existentes o de las instituciones del gobierno ejecutivo. De hecho, puede ser necesaria alguna forma de supervisión gubernamental para que una autoridad competente rinda cuentas del correcto desempeño de sus funciones reguladoras.

Ahora bien, principalmente, los Estados miembros deben asegurarse de que cualquier supervisión gubernamental se ejerza de acuerdo con los objetivos y obligaciones del Reglamento y se lleve a cabo de forma que no comprometa la independencia funcional de la autoridad (por ejemplo, mediante la adopción de garantías estructurales como las expuestas en el caso Comisión Europea contra República de Polonia<sup>16</sup> citado anteriormente).<sup>17</sup>

A este respecto, los Estados miembros deben garantizar que las decisiones, acciones y omisiones de sus autoridades competentes estén sujetas a un derecho efectivo de recurso ante un órgano administrativo o judicial independiente, de conformidad con el artículo 32 del Reglamento. En particular, la legislación nacional debería confirmar que cualquier persona que haya manifestado una preocupación justificada de conformidad con el artículo 31 tiene un "interés suficiente" en solicitar una revisión de la legalidad de los actos, decisiones u omisiones de la autoridad competente en relación con dicha preocupación justificada de conformidad con el artículo 32. Este derecho de revisión constituye una importante salvaguarda estructural para que una autoridad competente desempeñe adecuadamente sus funciones reguladoras.

### **3.3 Las autoridades competentes deben tener recursos suficientes**

Las discrepancias entre los Estados miembros respecto a la dotación de recursos para sus autoridades competentes en virtud del EUTR han supuesto un reto importante para su aplicación uniforme en toda la UE. Por ejemplo, el control de adecuación del EUTR descubrió que:

*Los recursos humanos y financieros de que disponen las AC [autoridades competentes] varían sustancialmente de un Estado miembros a otro [...] La mayoría de los Estados miembros, incluyendo los principales importadores de madera, disponen de menos de 10 ETC para la aplicación y el cumplimiento del EUTR. Por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Malta y los Países Bajos tienen entre 2 y 3 ETC cada uno. [...] parece*

<sup>16</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

<sup>17</sup> Véase la sentencia del 6 de marzo de 2008 en Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones contra Administración del Estado, asunto C-82/07, ECLI:UE:C:2008:143, apartado 24, sentencia del 6 de octubre de 2010 en Base NV y otros contra Ministerraad, asunto C-389/08, ECLI:UE:C:2010:584; sentencia del 17 de septiembre de 2015 en KPN BV contra Autoriteit Consument en Markt (ACM), asunto C-85/14, ECLI:UE:C:2015:610. En estas sentencias, el TJUE dictaminó que, si bien los Estados miembros gozan de autonomía institucional en lo que respecta a la organización y estructuración de las autoridades reguladoras nacionales, dicha autonomía solo puede ejercerse respetando plenamente los objetivos y obligaciones establecidos en el derecho comunitario pertinente.

*que algunos países dedican recursos muy limitados a la aplicación y el cumplimiento del EUTR teniendo en cuenta el número de operadores y el volumen de importación.<sup>18</sup>*

Para subsanar esta deficiencia estructural, el Reglamento incluye una nueva obligación para los Estados miembros de asegurarse de que sus autoridades competentes dispongan de "los recursos adecuados para cumplir las obligaciones establecidas [en el Reglamento]" (apartado 4 del artículo 14). Disponer de recursos adecuados es también una condición previa para garantizar que las autoridades competentes gocen de independencia funcional y puedan ejercer los poderes y adoptar las medidas que les exige el Reglamento.

## La independencia funcional requiere un acceso seguro a los recursos adecuados

Aunque el concepto de "los recursos adecuados para cumplir las obligaciones..." no se define con mayor precisión en el Reglamento, el considerando 64 ofrece orientaciones a los Estados miembros para satisfacer esta obligación. El considerando 64 establece que:

*Los Estados miembros deben asegurarse de que **se disponga siempre de los recursos financieros suficientes para dotar a las autoridades competentes del personal y el equipamiento adecuados. Hace falta un alto nivel de recursos para realizar controles de forma eficiente, de modo que han de proporcionarse recursos estables y a un nivel que se ajuste a las necesidades de control de cumplimiento en todo momento.*** (sin negrita en el original) Se puede apreciar con más claridad en la sentencia del TJUE de 2018 en el asunto Comisión Europea contra República de Polonia<sup>19</sup> (analizado anteriormente), en la que el Tribunal sostuvo que, aunque el requisito de "independencia organizativa" no prohibía que el organismo pertinente contara con el apoyo del personal o los presupuestos gubernamentales ni exigía que el organismo tuviera un presupuesto independiente del ministerio gubernamental pertinente, sí que:

*es indispensable que el acceso a esos recursos esté garantizado [...] en virtud a normas claras cuya modificación no dependa únicamente del Ministro [ministro responsable]... [y que] el referido organismo tenga garantizado el acceso independiente a los recursos financieros que deban reconocérsele para el ejercicio de sus funciones.* (apartados 99 y 100, sin negrita en el original) Las referencias del considerando 64 a "un alto nivel de recursos" y a "recursos estables" "a un nivel que se ajuste a las necesidades" y "en todo momento" también sugieren que la dotación de recursos no solo debe ser suficiente, sino que también debe ser estable y segura, de modo que el acceso de una autoridad competente a los recursos no esté condicionado ni sujeto a influencias o intervenciones externas. Asimismo, cualquier procedimiento relativo a la asignación o revisión de los recursos de una autoridad competente no debería comprometer, ni en la teoría ni en la práctica, su acceso garantizado a dichos recursos "en todo momento" ni su independencia funcional.

---

<sup>18</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - control de adecuación del EUTR y del Reglamento de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (2021), pág. 13, disponible en: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf).

<sup>19</sup> Sentencia del 13 de junio de 2018, Asunto C-530/16, ECLI:UE:C:2018:430.

## ¿Qué nivel de recursos sería adecuado?

Lo que se entiende por recursos adecuados para cada autoridad competente vendrá determinado principalmente por las actividades, el personal, el equipo y las capacidades que necesite dicha autoridad competente para cumplir plena y eficazmente sus obligaciones que le impone el Reglamento en el Estado miembro correspondiente. Esta evaluación analizará específicamente los controles anuales mínimos que la autoridad competente deberá realizar en virtud del artículo 16 y las acciones necesarias para llevarlos a cabo. Para poder calcular por anticipado el número de controles anuales mínimos será necesario a su vez tener en cuenta el número de operadores y comerciantes activos en el Estado miembro de que se trate, y el volumen de productos pertinentes importados, comercializados o exportados desde dicho Estado miembro.

Más concretamente, el artículo 16 exige que las autoridades competentes controlen al menos al 1 %, al 3 % y al 9 % de todos los operadores y comerciantes, que no sean una PYME, y que comercialicen, pongan en el mercado o exporten productos pertinentes que contengan o se hayan elaborado utilizando materias primas pertinentes producidas en zonas de riesgo bajo, medio y alto, respectivamente. Estos requisitos mínimos se aplican por separado *a cada grupo de materias primas* (es decir, estos porcentajes se aplican por separado a los productos pertinentes que contengan o se hayan elaborado utilizando ganado, cacao, café, aceite de palma, soja, caucho y madera: apartado 11 del artículo 16). También deben controlar el 9 % de la cantidad de cada producto pertinente que contenga o se haya elaborado utilizando una materia prima pertinente producida en una zona de alto riesgo, también aplicado por separado a cada grupo de materias primas (apartado 9 del artículo 16).

En cualquier momento, las autoridades competentes también deben ser capaces de realizar controles *ad hoc* cuando obtengan información relativa a un posible incumplimiento (apartado 12 del artículo 16) y de emprender acciones inmediatas en caso de productos pertinentes que presenten un alto riesgo de incumplimiento **antes** de que se introduzcan o se comercialicen en el mercado (artículo 17). Su dotación de recursos debe ser la adecuada para prever y permitir esta capacidad de respuesta rápida.

Una autoridad competente debe disponer de recursos financieros suficientes no solo para realizar el número de controles establecidos sino también para garantizar su calidad. En la práctica, esto significa que una autoridad competente debe disponer de recursos para realizar controles aleatorios y auditorías sobre el terreno, potencialmente también en terceros países (letra e) del apartado 2 del artículo 18). Las autoridades competentes también tienen que disponer de recursos financieros para acceder a conocimientos técnicos y científicos cuando los controles susciten dudas de incumplimiento, incluyendo análisis anatómicos, químicos, de ADN o datos de observación de la Tierra (letras c) y d) del apartado 2 del artículo 18).

Fundamentalmente, el Reglamento exige implícitamente que las autoridades competentes dispongan de conocimientos especializados no solo sobre el sector maderero, sino también sobre los demás sectores de materias primas que entran en su ámbito de aplicación. Por lo tanto, una autoridad competente debe disponer de personal con los conocimientos, la experiencia y la pericia técnica adecuados sobre la producción y el comercio de todos los sectores de materias primas incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento, a fin de que se considere que cuenta con los recursos adecuados para cumplir las obligaciones que le impone el Reglamento. La adquisición de estos conocimientos técnicos internos puede requerir recursos financieros adicionales para formación y contratación.

## **4 Obligaciones de los Estados miembros que deben cumplirse en un plazo de 18 meses**

### **4.1 Los Estados miembros deben establecer un régimen sancionador nacional**

El establecimiento de una estructura de aplicación nacional sólida y completa es una condición previa para el cumplimiento efectivo de cualquier ley. Dado que la legislación de la UE se aplica a nivel nacional, el Reglamento obliga a los Estados miembros a establecer un régimen sancionador nacional aplicable a los casos de incumplimiento y a notificar sin demora a la Comisión el régimen establecido (y cualquier modificación posterior del mismo) (artículo 25). Aunque los Estados miembros conservan un amplio margen de discrecionalidad en cuanto al diseño de esas normas (y su posterior aplicación), deben cumplir varios requisitos establecidos en el artículo 25 y en la legislación de la UE en su más amplio sentido.

Los Estados miembros también deben tener en cuenta que, el 15 de diciembre de 2021, la Comisión Europea propuso una revisión de la Directiva sobre delitos contra el medio ambiente (Directiva 2008/99/CE), cuyo objetivo es mejorar el cumplimiento de la legislación de la UE en materia de protección del medio ambiente complementando las sanciones administrativas con sanciones penales. Aunque la revisión propuesta de dicha directiva aún no se ha adoptado, se espera que el nuevo Reglamento de la UE sobre Productos libres de deforestación se incluya en el ámbito de aplicación de la directiva y se exija a los Estados miembros que tipifiquen en su legislación nacional como delito penal cualquier violación ilegal e intencionada del artículo 3 del Reglamento.

Anticipándose a esta revisión de la Directiva sobre delitos contra el medio ambiente, es posible que los Estados miembros cuando establezcan sus régimen sancionador nacional tal y como exige el Reglamento, deseen plantearse ya cómo integrar el incumplimiento del artículo 3 del Reglamento como delito penal nacional. En 2021, ClientEarth, junto con WWF y la INTERPOL, publicó una serie de recomendaciones exhaustivas para el establecimiento de normas nacionales eficaces en relación con los delitos forestales.

### **4.2 Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias**

Al igual que en el EUTR, el Reglamento exige que las sanciones previstas en las normas nacionales "sean efectivas, proporcionadas y disuasorias" (apartado 2 del artículo 25). Estos conceptos (eficacia, proporcionalidad y carácter disuasorio) están estrechamente interrelacionados, ya que todos tratan de la relación entre la gravedad de la infracción y el tipo y la severidad de la sanción. Son requisitos comunes para las sanciones exigidas por la legislación de la UE y el TJUE ha aclarado estos conceptos en

numerosos casos<sup>20</sup> y ClientEarth ha analizado el significado de estos requisitos en el contexto del EUTR y la jurisprudencia pertinente del TJUE en un informe anterior.<sup>21</sup>

En lo que respecta al Reglamento, estos tres requisitos pueden extrapolarse de la siguiente manera.

- a) Las sanciones serán "**eficaces**" si son:
  - i. tan estrictas como las sanciones impuestas por infracciones de leyes nacionales comparables en naturaleza e importancia, tales como cualquier ley nacional existente que regule la producción y el comercio de productos prohibidos;<sup>22</sup> y
  - ii. suficientes para garantizar que se cumpla el objetivo del Reglamento a pesar de la infracción (es decir, que se impida que los productos no conformes se comercialicen, se pongan a disposición o se exporten desde el mercado de la UE) y se eviten futuras infracciones.<sup>23</sup>
- b) Las sanciones serán "**disuasorias**" si su gravedad y el riesgo que representan para los infractores tienen un verdadero efecto disuasorio, generan motivos suficientes para que los operadores y comerciantes cumplan las obligaciones que les impone el Reglamento y hacen que el incumplimiento resulte económicamente poco atractivo. En concreto, el régimen sancionador nacional debe crear un factor de *riesgo lo suficientemente importante* para que los casos de incumplimiento sean objeto de sanciones suficientemente severas, y se garantice que los operadores y comerciantes que incumplan la normativa reciban sanciones que les coloquen en una situación de desventaja frente a los operadores y comerciantes que sí la cumplan.<sup>24</sup>
- c) Las sanciones serán "**proporcionadas**" si son adecuadas para cumplir los objetivos del Reglamento en respuesta a la magnitud y gravedad del incumplimiento concreto, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos. La letra a) del apartado 2 del artículo 25 aporta más claridad al especificar que las sanciones en forma de multas monetarias deben ser "proporcionales al daño medioambiental y al valor de las materias primas pertinentes y productos pertinentes de que se trate", calculadas de forma que se garantice que el operador o comerciante en cuestión se vea efectivamente privado de los beneficios económicos derivados de su infracción, con multas más elevadas en caso de infracciones reiteradas, y el importe

---

<sup>20</sup> Véase por ejemplo: Sentencia de 26 de septiembre de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, UE:C:2013:588, apartado 50; sentencia de 7 de octubre de 2010, *Stils Met*, C-382/09, UE:C:2010:596, apartado 44; sentencia de 8 de septiembre de 2005, *Yonemoto*, C-40/04, UE:C:2005:519, apartado 59; sentencia de 8 de junio de 1994, *Comisión / Reino Unido*, C-382/92, UE:C:1994:233, apartado 55.

<sup>21</sup> ClientEarth (2018), 'National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?' ('Sanciones nacionales del EUTR: ¿son suficientemente eficaces, proporcionadas y disuasorias?'), disponible en <https://www.clientearth.org/latest/documents/national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive/>.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo: sentencia de 8 de septiembre de 2005, *Yonemoto*, C-40/04, UE:C:2005:519, apartado 59; sentencia de 8 de junio de 1994, *Comisión / Reino Unido*, C-382/92, UE:C:1994:233, apartado 5.

<sup>23</sup> Véase la sentencia de 7 de octubre de 2010, *Stils Met*, C-382/09, UE:C:2010:596, apartado 44.

<sup>24</sup> El TJUE ha declarado en repetidas ocasiones que la severidad de las sanciones debe ser proporcional a la gravedad de las infracciones por las que se imponen, en particular garantizando un efecto realmente disuasorio. Véase la sentencia de 25 de abril de 2013, *Asociația Accept*, C-81/12, UE:C:2013:275, apartado 63. El Tribunal también especificó que la política nacional de aplicación debe crear un riesgo serio de que, en caso de infracción del Derecho de la UE, se apliquen sanciones suficientemente severas. Véase la sentencia de 12 de julio de 2005, *Comisión / Francia*, C-304/02, UE:C:2005:444, apartado 37 y la sentencia de 27 de marzo de 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, UE:C:2014:190, apartados 50 y 51.

máximo "ascenderá como mínimo al 4 % del volumen de negocios anual total realizado en la Unión por el operador o comerciante".

Aunque la jurisprudencia del TJUE aclara el significado de estos conceptos, ha habido diferencias significativas en los regímenes sancionadores que los Estados miembros han establecido en virtud del EUTR, tanto en lo que respecta a su gravedad como a su aplicación. El control de adecuación del EUTR constató que los tipos de sanciones y su nivel máximo varían significativamente entre los Estados miembros: la mayoría de los Estados miembros (23 en total) prevén sanciones administrativas e incautaciones y más de la mitad prevén sanciones penales, penas de prisión y suspensión del comercio (16, 17 y 15 Estados miembros respectivamente). Casi todas las autoridades competentes pueden dictar requerimientos de medidas correctoras e imponer medidas provisionales inmediatas, aunque los motivos de tales medidas difieren de un Estado miembro a otro. Las posibles multas también difieren enormemente, oscilando entre 50 euros y una cantidad ilimitada.<sup>25</sup>

Los nuevos requisitos del Reglamento tratan de mitigar este riesgo de aplicación desigual de las sanciones en los distintos Estados miembros mediante una lista de sanciones que todos ellos deben incluir en sus normas nacionales (apartado 2 del artículo 25). La lista obliga a incluir los siguientes aspectos:

- a) Multas suficientemente significativas con un máximo de al menos el 4 % del volumen de negocios anual a escala de la Unión, como se ha descrito anteriormente;
- b) Confiscación de los productos no conformes;
- c) Confiscación de los ingresos obtenidos de una transacción con productos no conformes;
- d) Exclusión durante un máximo de 12 meses de procesos de contratación pública y de financiación pública;
- e) En caso de infracciones graves o repetidas, prohibición temporal de introducir y poner a disposición mercancías o productos pertinentes en el mercado de la UE o de exportarlos de él;
- f) En caso de infracciones graves o reiteradas, prohibición de utilizar el procedimiento simplificado de diligencia debida del artículo 13.

Esta lista no es exhaustiva y prescribe tipos mínimos de sanciones a los que los Estados miembros pueden añadir otros.

La obligación de promulgar estas normas nacionales será efectiva cuando entre en vigor el Reglamento. No existe un plazo explícito para que los Estados miembros promulguen sus regímenes sancionadores, aunque implícitamente estas normas deberán estar en vigor antes de que sean aplicables las disposiciones relativas a los operadores y los comerciantes (18 meses después de la entrada en vigor del Reglamento). Por tanto, los Estados miembros dispondrán de un máximo de 18 meses para promulgar y aplicar sus normas nacionales sobre sanciones.

---

<sup>25</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - control de adecuación del EUTR y del Reglamento de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (2021), pág.14, disponible en: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf).

### 4.3 Los Estados miembros deben adoptar "todas las medidas necesarias" para aplicar su régimen sancionador nacional

Además, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de su régimen sancionador nacional (apartado 1 del artículo 25). Se trata de una obligación permanente que exige a los Estados miembros tanto completar cualquier trabajo preparatorio necesario para que las autoridades competentes puedan empezar a imponer sanciones por incumplimiento el mismo día en que el Reglamento sea aplicable a los operadores y comerciantes (18 meses después de su entrada en vigor), como garantizar su aplicación continuada. Esto puede incluir, entre otras cosas, completar cualquier trámite administrativo o procedimiento necesario a fin de permitir que el régimen sancionador nacional se aplique y ejecute correctamente; el establecimiento de políticas de ejecución sólidas que proporcionen claridad a las autoridades competentes, inspectores, funcionarios de aduanas y otros organismos implicados en los procedimientos de control (como la policía, los fiscales y los jueces), sobre cómo debería aplicarse el régimen sancionador nacional ; así como garantizar que dichos organismos tengan las competencias y capacidades formales para cooperar, coordinar y aplicar las normas en la práctica.

Para muchos Estados miembros, esto requerirá un cambio significativo en las medidas de control en comparación con el EUTR, bajo el cual raramente se imponen sanciones y estas son relativamente bajas en relación al máximo previsto.<sup>26</sup>

### 4.4 Capacidad para adoptar e imponer "medidas provisionales"

El Reglamento obliga a las autoridades competentes a identificar situaciones en las que los productos pertinentes presenten un riesgo de incumplimiento tan elevado que requieran que las autoridades competentes emprendan acciones inmediatas **antes** de que los productos se introduzcan, se comercialicen, o se exporten del mercado de la Unión (apartado 1 del artículo 17). Cuando las autoridades competentes detecten tales situaciones, deberán adoptar medidas provisionales inmediatas en virtud del artículo 23 para suspender la introducción, la comercialización o la exportación de dichos productos. El artículo 23 también obliga a los Estados miembros a prever la posibilidad de que su autoridad competente adopte medidas provisionales inmediatas cuando se detecten posibles infracciones del Reglamento.

Por consiguiente, los Estados miembros tendrán que permitir a sus autoridades competentes identificar los productos de alto riesgo antes de que se introduzcan en su territorio, se comercialicen o se exporten, y facultar a su autoridad competente para adoptar medidas provisionales inmediatas, tal como contempla el artículo 23. Para las importaciones y exportaciones, esto requiere implícitamente un alto nivel de coordinación e intercambio de información entre las autoridades competentes y las autoridades aduaneras.

Aunque en virtud del EUTR la mayoría de las autoridades competentes pueden imponer medidas provisionales, estas no son obligatorias (apartado 5 del artículo 19 del EUTR) y en la práctica se utilizan

---

<sup>26</sup> Véase ClientEarth (2021) 'The proposed EU law on deforestation-free products. What are the changes compared to the EUTR framework?' pág. 9. Disponible en <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-proposed-eu-law-on-deforestation-free-products-what-does-it-include-and-what-is-left-out/>.

moderadamente.<sup>27</sup> La base jurídica de las medidas provisionales conforme al EUTR difiere entre los Estados miembros (desde la legislación sobre gestión forestal, la legislación administrativa general, los códigos penales, la legislación específica del EUTR y otros fundamentos jurídicos), al igual que los tipos de medidas cautelares que se aplican.<sup>28</sup> En este contexto, cabe señalar que las medidas provisionales mencionadas en el artículo 23 del Reglamento (incautación o suspensión de la introducción, comercialización o exportación desde el mercado de la Unión de los productos pertinentes) no son exhaustivas. Por lo tanto, los Estados miembros pueden establecer medidas provisionales inmediatas adicionales, pero deben autorizar a sus autoridades competentes a incautar los posibles productos no conformes y facultarlas para exigir a los operadores y comerciantes que suspendan las transacciones que se propongan realizar con los productos en cuestión.

## 4.5 Autorizar a las autoridades aduaneras a controlar los envíos de productos pertinentes y suspender su despacho

Aunque las autoridades competentes siguen siendo las responsables en última instancia de la aplicación general del Reglamento (apartado 2 del artículo 26), las autoridades aduaneras nacionales también deben estar autorizadas a desempeñar la función exigida por el Reglamento en materia de control e inspección de los productos pertinentes en la frontera aduanera. El apartado 3 del artículo 26 establece que las autoridades aduaneras "efectuarán controles aduaneros de las declaraciones en aduana presentadas en relación con los productos pertinentes que entren en el mercado [de la UE] o salgan de él". Esos controles deben efectuarse de conformidad con las disposiciones del Código Aduanero de la Unión (Reglamento (UE) n.º 952/2013).

Hasta que se establezca la "interfaz electrónica" que tiene por objeto agilizar la coordinación entre las autoridades aduaneras, las autoridades competentes y la Comisión (contemplada en el artículo 28), los operadores y los comerciantes deben revelar los números de referencia de las declaraciones de diligencia debida de los envíos de productos pertinentes en sus declaraciones en aduana, y las autoridades aduaneras "intercambiarán información y cooperarán" con las autoridades competentes y tendrán en cuenta esa información y esa cooperación a la hora de autorizar el despacho a libre práctica en la UE o la exportación de cualquier producto pertinente (letra a) del apartado 5 del artículo 25). Por lo tanto, hasta que se establezca esa "interfaz electrónica", los Estados miembros tendrán que garantizar la existencia de procedimientos nacionales que permitan a sus autoridades competentes y a las autoridades aduaneras intercambiar información y cooperar, así como autorizar a sus autoridades

---

<sup>27</sup> Solo Croacia, Polonia y Francia no preveían la aplicación de medidas cautelares. Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Control de adecuación del EUTR y del Reglamento de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (2021), pág. 14. Disponible en: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf); Durante el período del informe, 2021, las autoridades competentes realizaron un total de 23 incautaciones temporales y seis incautaciones permanentes. Véase EUTR: Panorama general a escala de la Unión para el año 2021 - Panorama general basado en el análisis de la información sobre la aplicación del Reglamento de la UE sobre la madera (Reglamento de la UE n.º 995/2010), presentado por los Estados miembros del EUTR (2022), pág. 3. Disponible en [https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202021\\_743575405.pdf](https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202021_743575405.pdf).

<sup>28</sup> En Bélgica, por ejemplo, las medidas provisionales, además de la incautación de los productos de madera y la suspensión de la autorización para comerciar con ellos, incluyen la confiscación temporal, el precintado, la devolución o la destrucción de los productos, véase Informe anual EUTR 2020 III.I Acciones correctoras y medidas provisionales inmediatas, pág. 3. Disponible en: [https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/annual\\_report\\_eutr\\_2020\\_iii.i\\_remedial\\_actions\\_and\\_immediate\\_interim\\_measures.pdf](https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/annual_report_eutr_2020_iii.i_remedial_actions_and_immediate_interim_measures.pdf).

aduaneras a suspender el despacho de los envíos de productos pertinentes para facilitar la coordinación con las autoridades competentes.

Una vez establecida esa "interfaz electrónica", las autoridades competentes podrán "marcar" las declaraciones de diligencia debida de los envíos de productos pertinentes que presenten un alto riesgo de incumplimiento y que deban ser controlados antes de ser despachados a la UE o exportados, y las autoridades aduaneras deberán entonces facilitar esos controles suspendiendo el despacho de los productos pertinentes hasta que dichos controles puedan ser realizados por la autoridad competente (apartados 6 a 9 del artículo 26).

## **4.6 Garantizar que las normas nacionales faciliten el acceso a procedimientos administrativos o judiciales**

El artículo 32 del Reglamento establece que cualquier persona con un "interés suficiente", según determinen las normas jurídicas nacionales, "tendrá acceso a procedimientos administrativos o judiciales" para revisar las actuaciones de la autoridad competente de ese Estado miembro. Los Estados miembros serán responsables de garantizar que sus marcos jurídicos nacionales proporcionen este acceso a procedimientos administrativos o judiciales relativos a las actuaciones de su autoridad competente.

Esto debería incluirse en cualquier reforma legal que los Estados miembros emprendan al constituir sus autoridades competentes.

En la práctica, el marco normativo nacional por el que se rige cada autoridad competente debería establecer explícitamente que sus decisiones, acciones y omisiones están sujetas a un procedimiento formal de revisión administrativa o judicial que cualquier persona con un "interés suficiente" (determinado con arreglo al sistema nacional de recursos legales existente) pueda iniciar. Los marcos jurídicos nacionales también deberían aclarar que cualquier persona que haya presentado una preocupación justificada de conformidad con el artículo 31 del Reglamento sobre la deforestación tiene un "interés suficiente" a efectos de iniciar dicho procedimiento de revisión administrativa o judicial en relación con su preocupación justificada. Para ser coherentes con las obligaciones que les impone el apartado 4 del artículo 9 de la Convención de Aarhus, los Estados miembros también deben garantizar que cualquier procedimiento de este tipo sea justo, equitativo, oportuno y no excesivamente costoso y que ofrezca vías de recurso adecuadas y eficaces, incluyendo medidas cautelares cuando proceda.

## **4.7 Establecer un plan anual de controles de cumplimiento**

Además de controles de cumplimiento ad hoc, las autoridades competentes deben, en virtud del apartado 5 del artículo 16 del Reglamento, establecer un plan anual de controles que identifique a los operadores y comerciantes que deben ser controlados con el fin de cumplir los objetivos mínimos cuantificados para los controles en virtud de los apartados 8 al 10 del artículo 16 (es decir, los requisitos del 1 %, 3 % y 9 % para los productos pertinentes originarios de zonas de riesgo bajo, medio y alto, respectivamente).

Estos planes anuales deben elaborarse:

- a) siguiendo un enfoque basado en el riesgo, utilizando criterios de riesgo nacionales "identificados a partir de un análisis de los riesgos de incumplimiento" y teniendo en cuenta los criterios particulares enumerados en el apartado 3 del artículo 16 y "se basarán en" cualquier criterio de

riesgo indicativo comunicado por la Comisión en virtud del apartado 4 del artículo 16 (apartado 5 del artículo 16); y

- b) basándose en el número total de operadores y comerciantes que hayan introducido en el mercado, comercializado o exportado de la Unión productos pertinentes durante el año anterior, y en el volumen de dichos productos procedentes de zonas de alto riesgo (apartado 11 del artículo 14).

Por consiguiente, los Estados miembros deberán disponer de estos planes anuales de control en el momento en que estén vigentes las disposiciones relativas a operadores y comerciantes (18 meses después de la entrada en vigor del Reglamento). Por lo tanto, durante los primeros 18 meses de aplicación del Reglamento, los Estados miembros también tendrán que establecer sus criterios nacionales de riesgo, su enfoque de los controles basado en el riesgo, y haber recopilado datos sobre el número de operadores y comerciantes que introduzcan en el mercado, comercialicen y exporten productos pertinentes desde su territorio "durante el año anterior".

## 5 Facultad para recuperar los costes de aplicación

El artículo 20 permite explícitamente a los Estados miembros autorizar a sus autoridades competentes a reclamar "la totalidad de los costes de las actividades realizadas por dichas autoridades en relación con casos de incumplimiento" al operador o comerciante en cuestión. Esto incluye explícitamente cualquier los costes "de las pruebas analíticas, de almacenamiento y de actividades relacionadas con los productos pertinentes considerados no conformes y que estén sujetos a medidas correctoras", y puede incluir otros costes incurridos en relación a los casos de incumplimiento.

Los Estados miembros que deseen acogerse a esta disposición deberían incluir atribuciones y procedimientos claros para que su autoridad competente pueda implantar este procedimiento en su marco normativo regulador.

## 6 Nuevas obligaciones adicionales para los Estados miembros - las más relevantes pasados 18 meses

Además de las obligaciones a corto plazo de los Estados miembros comentadas anteriormente, hay algunos otros nuevos requisitos para los Estados miembros y sus autoridades competentes que merece la pena destacar. Se refieren principalmente a la forma en que los Estados miembros aplican y hacen cumplir el Reglamento, después de que sus disposiciones relativas a los operadores y los comerciantes sean de aplicación (18 meses después de su entrada en vigor).

- a) **Intercambiar información y cooperar con otras autoridades** (artículo 21):

Las autoridades competentes tendrán la obligación de cooperar entre sí dentro de su propio Estado miembro (cuando se designe más de una autoridad competente), con las autoridades aduaneras de su propio Estado, con las autoridades competentes y con las autoridades aduaneras de otros Estados miembros, con la Comisión y, en caso necesario, con las autoridades administrativas de terceros países, con el fin de garantizar el cumplimiento del Reglamento. Para ello, deben establecer con la Comisión "acuerdos administrativos" relativos a la transmisión de información sobre las investigaciones, y tienen que intercambiar la información

necesaria para la aplicación del Reglamento con las autoridades competentes de otros Estados miembros. También deberán alertar inmediatamente a las autoridades competentes de otros Estados miembros y a la Comisión si detectan *cualesquier posible infracción* o deficiencia grave que puedan afectar a otro Estado miembros, incluso para permitir la retirada del mercado de productos no conformes en otros Estados miembros. Las autoridades competentes también tendrán obligaciones de cooperación e intercambio de información en el contexto de los controles de conformidad en virtud del artículo 16, apartado 7, y del artículo 27 (analizados más adelante).

**b) Compartirán los planes anuales de control y se coordinarán en materia de cumplimiento** (apartado 7 del artículo 16 y artículo 27):

Además de cumplir los requisitos específicos relativos a la forma en que las autoridades competentes identifican a qué operadores y comerciantes deben controlar (de acuerdo con sus planes anuales de controles con un enfoque basado en el riesgo que incluye determinados criterios de riesgo obligatorios), las autoridades competentes también deben compartir sus planes anuales de controles con otras autoridades competentes y con la Comisión. Asimismo, también deben intercambiar información y coordinarse con otras autoridades competentes y con la Comisión en lo relativo al desarrollo y la aplicación de los criterios de riesgo utilizados en sus planes anuales de controles con el fin de mejorar la eficacia de la aplicación del Reglamento. En virtud del artículo 27, las autoridades competentes "cooperarán estrechamente e intercambiarán información" con otras autoridades competentes, las autoridades aduaneras y la Comisión para garantizar que los controles sean eficaces y se realicen de acuerdo con los requisitos del Reglamento.

**c) Informar anualmente sobre la aplicación y el cumplimiento** (artículo 22):

Los Estados miembros deben informar anualmente a la Comisión, antes del 30 de abril de cada año, sobre la aplicación del Reglamento en su territorio durante el año anterior. Este informe debe incluir la información descrita en el artículo 22. Esto incluye, por ejemplo, detalles de los controles de conformidad llevados a cabo y cualquier medida correctora exigida o sanciones impuestas en casos de incumplimiento.

**d) Facilitar el acceso público a los registros de los controles** (apartado 15 del artículo 16):

Los registros de los controles realizados en virtud del Reglamento y los informes de sus resultados se consideran "información medioambiental" a efectos de la Directiva comunitaria sobre el acceso del público a la información medioambiental ([Directiva 2003/4/CE](#)). De conformidad con esa Directiva, los Estados miembros estarán obligados a garantizar que sus autoridades competentes y cualquier otra autoridad pública que posea registros de controles e informes de sus resultados pongan esa información a disposición de cualquier persona que lo solicite, y que existan normas y procedimientos nacionales para facilitar el acceso del público a esa información (es decir procedimientos que garanticen que la información esté disponible lo antes posible o, a más tardar, en el plazo de un mes a partir de una solicitud válida, que los registros de los controles y los informes de sus resultados se organicen de forma que se facilite activamente su difusión pública y se pongan progresivamente a disposición del público en bases de datos electrónicas de fácil acceso, y que toda denegación o no divulgación de dicha información esté sujeta a recurso ante un tribunal de justicia u otro organismo independiente e imparcial).

e) **Vigilar las pautas del comercio de los productos pertinentes** (apartado 3 del artículo 15):

Las autoridades competentes deben supervisar continuamente e intercambiar información con la Comisión sobre "cualquier cambio significativo en patrones comerciales de los productos pertinentes que pueda dar lugar a la elusión" del Reglamento. Esto implicaría presumiblemente que las autoridades competentes supervisarán la información divulgada en las declaraciones de diligencia debida y la compararán con los datos de años anteriores, incluso con un año de referencia anterior a la entrada en vigor del Reglamento. Por ejemplo, esto podría incluir el seguimiento de cualquier cambio en el número de operadores y comerciantes, las cantidades de productos pertinentes que entran y salen del mercado en su territorio, la cantidad relativa de cada producto pertinente y los países de producción de esos productos declarados en las declaraciones de diligencia debida.

En conclusión, el nuevo Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación, en comparación con el actual Reglamento de la UE sobre la madera, incluye nuevas e importantes obligaciones para los Estados miembros de la UE algunas de las cuales están obligados a efectuar en plazos relativamente cortos. Los Estados miembros deben empezar a prepararse para cumplir y aplicar estas obligaciones lo antes posible.

Expertos en la materia:

**Michael Rice**

Cadena de valor, comercio e inversión

[mrice@clientearth.org](mailto:mrice@clientearth.org)

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Kaja Blumtritt**

Asesora principal en derecho y política

[kblumtritt@clientearth.org](mailto:kblumtritt@clientearth.org)

Nada de lo contenido en este documento constituye asesoramiento jurídico y nada de lo expuesto en este documento debe considerarse como una declaración autorizada sobre la ley respecto a cualquier aspecto particular o caso específico. El contenido de este documento es solo para fines de información general. No deben tomarse medidas basándose únicamente en este documento. ClientEarth se esfuerza por asegurar que la información que proporciona es correcta, pero no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su exactitud y ClientEarth no acepta ninguna responsabilidad por cualquier decisión tomada basándose en este documento.

**Brussels**

**Beijing**

**Berlin**

**London**

**Warsaw**

**Madrid**

**Los Angeles**

**Luxembourg**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.