

## ¿CÓMO CUMPLIR CON LA EVALUACIÓN DEL PRINCIPIO DNSH?: UN TEMA CLAVE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA *NEXT GENERATION EU*<sup>1</sup>

*How to comply with the assessment of the DNSH principle?: A key issue in public procurement Next Generation EU*

**POR: DR. FERNANDO VICENTE DAVILA**

*Delegado territorial para Galicia de la  
Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (AEEIA)  
Universidade de Vigo  
[fernando.vicente@uvigo.es](mailto:fernando.vicente@uvigo.es)*

**RESUMEN:** La presente comunicación aborda el significado del principio de «no causar un perjuicio significativo» (en adelante, DNSH, por sus siglas en inglés «do no significant harm») en la contratación pública financiada con cargo a los fondos europeos *Next Generation EU*. El respeto de este principio DNHS se incorpora como una condición insoslayable en el diseño y la ejecución de los procedimientos contractuales por los que se va a canalizar esta financiación, en un contexto resiliente que busca una transición verde en el que apremia la urgencia de absorber la mayor cantidad posible de fondos y el escaso tiempo de compromiso. Ahora, tanto los gestores de contratación en los expedientes que preparan y pliegos que proponen, como los licitadores en las ofertas que presentan, y los contratistas y subcontratistas en la ejecución de sus prestaciones, todos ellos, deberán demostrar que respetan el principio DNSH. Conscientes de que nos hallamos inmersos todavía en una administración contratante con escasez de medios humanos especializados y en muchos casos sobrecargados, resulta crucial conocer las pautas que permitan articular la evaluación de este principio en este escenario que se presenta amenazado por plazos perentorios, inelegibilidades y riesgos de pérdida de financiación. A la vista de las pautas e indicaciones que establecen las recientes guías, son múltiples los requisitos y aspectos a tener en cuenta para realizar una evaluación correcta de este concepto jurídico indeterminado. Esto plantea un importante reto para los órganos de contratación, y en consecuencia, ciertas dudas sobre si el principio operará como un mero trámite formal de los proyectos e inversiones o un efectivo mecanismo al servicio de la transición ecológica y el crecimiento sostenible que late en los fondos de recuperación *Next Generation*.

**PALABRAS CLAVE:** Contratación pública; fondos *Next Generation EU*; ejecución de los contratos públicos; principio de no causar un perjuicio significativo, DNSH (do no significant harm); evaluación ambiental

**ABSTRACT:** This communication addresses the meaning of the principle of "do no significant harm" (hereinafter DNSH) in public procurement financed by Next Generation EU funds. An unavoidable condition for this DNHS principle is the respect

---

<sup>1</sup> \* Este trabajo se presentó y fue aceptado como comunicación en el Congreso internacional: “Temas clave de la contratación pública”, celebrado en la Universidad de Vigo los días 4 y 5 de octubre de 2021.

in the design and execution of the contractual procedures through which this financing will be channeled, in a resilient context that seeks a green transition with the urgency of absorbing the largest possible amount of funds and the short commitment time is necessary. Now, both the contracting managers in the files they prepare and the specifications they propose, as well as the bidders in the offers they present and the contractors and subcontractors in the execution of their services, all of them, must demonstrate that they respect the DNSH principle. We are aware that we are still immersed in a contracting administration with a shortage of specialized human resources and in many cases overloaded, it is crucial to know the guidelines that shape the evaluation of this principle in this scenario that is threatened by peremptory deadlines, ineligibilities and risks of loss of funding. In view of the indications that resulted from the latest guidelines, there are multiple requirements and aspects to be taken into account in order to make a correct evaluation of this indeterminate legal concept. This poses a major challenge for contracting authorities, and consequently, certain doubts about whether the principle will operate as a mere formal requirement of projects and investments or as an effective mechanism at the service of the ecological transition and sustainable growth that beats in Next Generation recovery funds.

**KEYWORDS:** Public procurement; *Next Generation EU* funds; execution of the procurement contracts; principle do no significant harm, DNSH; environmental assessment

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DNSH: UN TEMA CLAVE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA NGEU. II.- EL PRINCIPIO DNSH EN EL CONTEXTO DE LA TAXONOMÍA EUROPEA. III.- EL PRINCIPIO DNSH COMO CONDICIONAMIENTO AMBIENTAL EN LA ELEGIBILIDAD DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU. IV.- EL PRINCIPIO DNSH COMO RETO DE INTEGRACIÓN PARA LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN LA CONTRATACIÓN: LAS GUÍAS TÉCNICAS DE APLICACIÓN. V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA. 1.- NORMATIVA, DOCUMENTOS Y GUÍAS.

## **I.- INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DNSH: UN TEMA CLAVE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA NGEU**

El respeto del principio ambiental de «no causar un perjuicio significativo» (en adelante (DNSH) aparece como un elemento clave en la arquitectura de las políticas de sostenibilidad en la Unión Europea. El marco de referencia de este principio viene establecido en el Reglamento 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles «Reglamento de Taxonomía», en el que se establece que no se puede causar perjuicio significativo a los objetivos ambientales recogidos en el artículo 17 de este Reglamento relativos a: a) la mitigación del cambio climático, b) la adaptación al cambio climático, c) el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, d) la economía circular, e) la prevención y control de la contaminación; f) la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

A su vez, el Consejo Europeo primero a través de la creación del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*<sup>2</sup>; y la Comisión Europea después mediante el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), han importado e incorporado este principio entre las bases para determinar las condiciones que deben de cumplir las inversiones y reformas en los Estados Miembros y así lograr una recuperación sostenible y resiliente, alineada con las prioridades ecológicas de la Unión Europea.

La Comisión en el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, con la vocación de generar un cambio transformador del modelo productivo, se ha servido de este concepto para asegurar que ninguna de las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros pueda ocasionar un retroceso en el nivel de protección efectivo del medio ambiente.

En el marco de este apoyo financiero temporal que supone el MRR, como programa de inversiones y reformas canalizado a través de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, el principio DNHS surge así en este primer nivel como condicionamiento ambiental en forma de principio evaluador. El MRR en esta lógica, únicamente permite financiar las actuaciones que respeten el principio DNSH cualquiera que sea el instrumento jurídico por el que finalmente se ejecuten: vía subvenciones, contratación pública, convenios, etc.

Bajo este contexto la contratación pública está llamada a desempeñar un papel clave en la inversión pública para la recuperación sostenible y reactivación de una economía resiliente de la Unión Europea<sup>3</sup>, al ser uno de los principales instrumentos que servirá para la ejecución de los fondos *Next Generation EU*<sup>4</sup> y que antes de la COVID-19 ya representaba en torno al 14 % del PIB de la UE.

La importancia de observar este principio a través del instrumento de política pública que es la compra pública, resulta crucial y va a condicionar la *elegibilidad de los proyectos* que se pretendan financiar con estos fondos extraordinarios ya que su incorrecta justificación podría acarrear que aquellos proyectos e inversiones, ejecutados con cargo a los nuevos fondos, se declaren no financiables y se descertifiquen al no cumplir con este principio.

---

<sup>2</sup> El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo aprobó el Fondo de Recuperación NGEU que se articula sobre los siguientes instrumentos: (i) el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es el elemento central de Next Generation EU, por valor de 723.800 millones de euros, y que representa el 90 por 100; (ii) la ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), que asciende a la cantidad de 50.600 millones de euros, y que representa el 6 por 100; y (iii) otros instrumentos: Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo Rural, Fondo de Transición Justa (FTJ) o RescEU, por valor de 32.500 millones de euros, y que representan el 4 por 100.

<sup>3</sup> Antes de la COVID-19 la inversión pública canalizada por la contratación pública representaba en torno al 14 % del PIB de la UE). Véase Conclusiones del Consejo sobre Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente 2020/C 412 I/01 (DOUE de 30/11/2020).

<sup>4</sup> La contratación pública será un instrumento esencial para la recuperación y reactivación de la economía europea. Así lo ha entendido el Consejo Europeo en sus Conclusiones sobre inversión pública a través de la contratación pública (2020/C 412 I/01, de 30 de noviembre de 2020).

En la práctica la evaluación de este principio, mucho nos tememos, *va a gravar más si cabe* la gestión material del expediente contractual, apremiada por la necesidad de absorber la mayor cantidad posible de fondos y por el escaso tiempo que existe para su elegibilidad y compromiso. Ausencia de personal dedicado en exclusiva al ámbito de la contratación, falta de especialización, insuficiente formación y conocimientos del personal en materia de contratación, son *múltiples trabas* que se suman a una ingente cantidad de informes a recabar de servicios jurídicos, de fiscalización previa, sectoriales en función del objeto del contrato y en su caso, de gasto de los niveles de gobierno, y que forman parte del día a día de muchos órganos de contratación<sup>5</sup>. En este sentido es revelador el diagnóstico actual de la problemática de la contratación nacional que ha publicado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su «Informe de la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020»<sup>6</sup>.

En el plano de su implementación práctica, estimamos que va a suponer un esfuerzo considerable para los órganos de la contratación que deberán también ampliar su *reflexión* en esta fase previa contractual de planificación, en la que tendrán que afinar con rigor y atinar cómo integrar este principio, ya sea con mecanismos en los pliegos que han propuesto, ya en los contenidos de las ofertas o en las condiciones esenciales de del contrato, en un ejercicio de demostración de que se respeta el principio DNSH<sup>7</sup>.

A priori también presumimos que esta tarea de evaluación, a pesar de las guías de modelos y buenas prácticas que se están poniendo a disposición para facilitarla, va a entrañar cierta *complejidad* ya que, como veremos, hay aspectos que pueden suscitar de cierta inseguridad jurídica porque cabe que un proyecto objeto de contratación que cumple con las exigencias de la normativa ambiental pueda no estar cumpliendo necesariamente con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase en este sentido, las reflexiones de ° sobre los “intangibles” que dificultan el desarrollo de una compra pública estratégica» en el que apunta que el déficit de medios humanos y la falta de capacitación junto a otros factores más intangibles que tienen que ver con la aproximación defensiva del personal de las administraciones públicas y que están dificultando la implantación y avance hacia el uso estratégico de la contratación pública.

<sup>6</sup> En el caso de la contratación ecológica existen dificultades a la hora de valorar los aspectos ambientales, así como establecer parámetros cuantitativos en las cláusulas medioambientales. Véase pp. 127-131 del Informe de la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020. Véase también el artículo «Reforzar la compra pública estratégica: la Comisión publica la Comunicación COM(2021)245», [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 20 de septiembre de 2021) en donde la Comisión a través de la publicación de la Comunicación COM(2021) 245 final, y sobre la base de los informes nacionales, da cuenta de los problemas generales que aquejan la contratación y los particulares de la compra pública ecológica.

<sup>7</sup> Sobre la importancia de la planificación apunta PATRICIA VALCÁRCEL: « En general, la idea de planificación está muy ligada a la puesta en marcha de un proceso de reflexión profunda y de análisis que se realiza en orden a fijar las pautas y directrices de actuación básica que han de observarse de cara a afrontar un presente inmediato o un futuro próximo. Véase VALCÁRCEL, P.; La-planificación-asignatura-pendiente-en-la-cultura-de-una-buena-gestion-de-la, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 16 de febrero de 2021.

<sup>8</sup> De tal forma las evaluaciones de impacto ambiental a las que pueden someter o prever someter los proyectos objeto de esta contratación son una herramienta válida para poder justificar el correcto cumplimiento del principio DNHS y pueden constituir un «indicio sólido» de su cumplimiento, no implica automáticamente superar la evaluación de este principio DNSH.

Por ello resulta crucial que, cuanto antes, todos los operadores conozcan y se familiaricen con la variedad de medios y mecanismos para articular la evaluación este principio en este contexto de perentorios plazos y de riesgo de pérdida de financiación.

Teniendo en cuenta estas valoraciones previas sobre el principio DNSH, son varios los aspectos relativos a su naturaleza y alcance que nos parece conveniente tratar: uno, como concepto ambiental nuevo que surge en el contexto de la taxonomía europea, otro como condicionamiento en la elegibilidad del objeto contractual de la contratación *NextGenerationEU*, y finalmente como reto de integración para los sujetos intervinientes en la contratación.

## II.- EL PRINCIPIO DNSH EN EL CONTEXTO DE LA TAXONOMÍA EUROPEA

Este principio ambiental se incorpora como un requisito adicional y nuevo en lo que ha sido la perspectiva ambiental de nuestro sistema de contratación hasta el momento, cuya forma de integración, en principio, supone un desconocimiento para todos los operadores tanto en alcance como calado<sup>9</sup>.

Su fundamento tiene mucho que ver con el compromiso europeo en la transición hacia una economía descarbonizada cuya senda ha estado jalonada por una serie de hitos a nivel mundial y europeo. Por ello, para comprender este principio hay que aludir al contexto donde se ha fraguado: la Taxonomía Europea.

El principio DNSH en este marco de la taxonomía, aparece como un mecanismo que contribuye a definir la sostenibilidad en Europa a través de un sistema de clasificación de actividades sostenibles, común para toda la UE y que se halla inserto en un proceso de tendencia mundial.

Este proceso tiene como primera referencia la adopción mundial el Acuerdo de París en 2015, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 que incluía entre sus objetivos el fomento de la financiación de las inversiones necesarias para respaldar un crecimiento sostenible para descarbonizar las economías<sup>10</sup>. Uno de los principales motivos de este proceso es conseguir financiación necesaria cuya falta está provocada por la inexistencia de definiciones comúnmente aceptadas sobre las que poder determinar qué proyectos y qué activos financieros pueden ser considerados sostenibles. El avance en este proceso está impulsado por las potenciales ventajas que puede reportar por ejemplo: evitar inversiones en actividades dudosamente sostenibles, reducción de costes de investigación, diligencia de los inversores y mejora el proceso de

---

<sup>9</sup> El Reglamento del MMR no excluye, en ningún caso, la aplicabilidad de la restante normativa ambiental, tales como las ya conocidas evaluaciones de impacto ambiental, que la Comisión Europea considerará como indicios sólidos de que se cumple con el principio DNHS.

<sup>10</sup> Solo en Europa, se estiman más de 260 millones de euros de inversión adicional al año para lograr los objetivos europeos en materia de clima y energía de 2030 Comisión Europea (2019). Comunicación «Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia».

descubrimiento de precios entre otros, lo cual redundará en claridad y seguridad a los inversores al tiempo que alineará las inversiones hacia la pretendida sostenibilidad.

El objetivo sería conseguir una homogeneización con umbrales y parámetros para los inversores que les permita valorar e invertir en sostenibilidad. Por eso, la denominada taxonomía sostenible, que define conceptos y clasifica actividades, se cifra como una necesidad y un revulsivo financiero para avanzar hacia una economía sostenible bajo un sistema regulado y apoyado políticamente<sup>11</sup>.

Europa, siguiendo esta tendencia global, publicó una hoja de ruta en marzo de 2018 conocida como «Plan de Acción: Financiar el crecimiento sostenible», en el que se daba el primer paso hacia un sistema de clasificación de actividades sostenibles común para toda la UE, con la ambición de convertirse en un referente a escala internacional<sup>12</sup>.

Han sido varios los motivos que justifican la creación de una taxonomía a escala europea. En primer lugar, una taxonomía europea es imprescindible para el desarrollo del conjunto de las regulaciones sobre sostenibilidad de la UE, ya que proporciona definiciones homogéneas a todas estas normas y es un punto de referencia común a todas ellas. Además, una taxonomía europea evita la convivencia de diferentes definiciones nacionales de sostenibilidad dentro de la UE, y lo contrario podría significar una fragmentación del mercado interior o un obstáculo a las inversiones transfronterizas europeas, y dejar abierta la posibilidad de un arbitraje regulatorio en el que las empresas y los inversores se acojan a una normativa nacional especialmente laxa o poco transparente para etiquetar sus productos sostenibles.

Y finalmente, y por lo que verdaderamente destaca la taxonomía europea es por su importante visión sistémica e integradora de la sostenibilidad, que se plasma en que ninguna actividad que contribuya significativamente a lograr un objetivo medioambiental puede ser sostenible si, a su vez daña de manera significativa otros objetivos medioambientales (principio DNSH) o no cumple las garantías sociales mínimas.

Tras el Plan de Acción, el nivel de ambición climática de la UE se ha plasmado en la «Estrategia Renovada en Finanzas Sostenibles» en la que la taxonomía continua como pilar sobre el que se sostendrá la regulación que permitirá cumplir con los nuevos objetivos climáticos de la UE establecidos en el Pacto Verde, la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver informe de la OECD: OECD (2020). Developing Sustainable Finance Definitions and Taxonomies, Green Finance and Investment, París, OECD Publishing.

<sup>12</sup> Con el objetivo de fomentar la coordinación internacional en esta área, en 2019 se creó la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles, en la que actualmente participan países como China, Marruecos o Canadá y que se ha planteado como hoja de ruta definir los puntos en común de las taxonomías existentes para mediados de 2021.

<sup>13</sup> En diciembre de 2019 se anunció el Pacto Verde Europeo, que pretende lograr la neutralidad climática de la UE para 2050 y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Agenda 2030). A la par de ello se anunciaba también la denominada Estrategia Renovada en Finanzas Sostenibles que vino a suceder al Plan de Acción. En enero de 2020 se estableció el Plan de Inversiones para el Pacto Verde Europeo, que tiene por objetivo movilizar al menos 1 billón de euros en inversiones sostenibles en la próxima década, y el Mecanismo de Transición

El pasado año, en junio de 2020 se publicó el Reglamento (UE) 2020/852 conocido como «Reglamento de Taxonomía», que vino a establecer los fundamentos del sistema de clasificación común europeo de actividades económicas sostenibles, desde el punto de vista medioambiental, lo que permite, a su vez, determinar el grado de sostenibilidad de una inversión. La clave del funcionamiento básico de la taxonomía radica en considerar que una actividad económica es sostenible medioambientalmente cuando:

- *«Contribuye sustancialmente a uno o varios de los objetivos medioambientales».* El reglamento recoge seis objetivos: i) la mitigación del cambio climático; ii) la adaptación al cambio climático; iii) el uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; iv) la transición hacia una economía circular; v) la prevención y el control de la contaminación, y vi) la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas. Al requerir que la contribución sea sustancial, se busca evitar que ligeras mejoras en una actividad económica sean consideradas sostenibles.
- *«No causa ningún perjuicio significativo al resto de los objetivos».* Se busca evitar que una actividad económica sea perjudicial para el medioambiente a pesar de su contribución sustancial a un objetivo concreto, lo que permite, junto con el criterio de garantías sociales mínimas, tener una visión en conjunto o integradora de la sostenibilidad.
- Se lleva a cabo cumpliendo con las *«garantías sociales mínimas»*. La actividad debe alinearse con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, incluidos los principios y derechos establecidos en los ocho convenios fundamentales a los que se refiere la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Carta Internacional de Derechos Humanos.
- *«Cumple con los criterios técnicos de selección»* que determinan con detalle la contribución sustancial a un objetivo y el no perjuicio significativo a los otros objetivos medioambientales de una actividad económica.

El principio DNHS aparecía así referido en el Reglamento de Taxonomía como una condición ambiental para definir una actividad económica como “inversión sostenible” para lo que se utilizan unos “criterios técnicos de selección” que se determinan definidos por los Actos Delegados, de momento proyectos<sup>14</sup>.

---

Justa. El 4 de marzo de 2020 se aprobó la propuesta de Ley Europea del Clima, que permitirá convertir el compromiso de neutralidad climática en una obligación legal, y la consulta sobre el Pacto Europeo por el Clima.

<sup>14</sup> Con todo hay que tener en cuenta que algunos de los objetivos considerados en este reglamento todavía no se han reflejado por completo en la legislación medioambiental de la Unión Europea. Aunque el Reglamento de Inversiones sostenibles está en vigor desde el 12 de julio de 2020, los criterios que establece

### III.- EL PRINCIPIO DNSH COMO CONDICIONAMIENTO EN LA ELEGIBILIDAD DE LA CONTRATACIÓN *NEXT GENERATION EU*

La UE acordó en 2020 asignar una potente financiación a proyectos verdes: un 30 % de los 750 millones de euros del fondo de recuperación *Next Generation EU*, mediante el conocido «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» (MMR), y de los 1,07 billones de euros del presupuesto europeo para 2021-2027.

Según el artículo del Reglamento MMR, este mecanismo de financiación deberá respetar las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental, y además el principio DNSH en el sentido del artículo 17 del [Reglamento de Taxonomía](#)<sup>15</sup>.

El MMR como instrumento financiero temporal articulado en seis ámbitos de actuación de importancia europea, uno de ellos el ecológico, ha sido evaluado conforme al principio DNHS<sup>16</sup>. En concreto el artículo 2 del Reglamento MRR define el principio de «no causar un perjuicio significativo» en remisión para su interpretación al Reglamento de Taxonomía: no apoyar o llevar a cabo actividades económicas que causen un perjuicio significativo a alguno de los objetivos medioambientales, en su caso en el sentido en del artículo 17 del citado reglamento y en su artículo 5 el principio DNSH se consagra como un principio horizontal de todo el MMR

«el MRR solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”».

Siguiendo la misma lógica, tras la evaluación del MMR conforme al principio DNSH, los planes nacionales han sido evaluados<sup>17</sup>, y en último término, lo serán los contratos,

---

para determinar si una actividad es ambientalmente sostenible en medidas públicas, normas y etiquetas (artículo 4), y que refuerzan las obligaciones de información no financiera (artículos 5 a 8), entrarán en vigor en 2022 y 2023, respectivamente. Y, en todo caso, las obligaciones contenidas en el Reglamento no podrán aplicarse hasta 12 meses después de que la Comisión haya adoptado los actos delegados que establezcan los criterios técnicos de selección. Hasta la fecha, en noviembre de 2020, únicamente se ha publicado el borrador de acto delegado relativo a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, sometándose a información pública, y se espera que, a lo largo de 2021, se adopte este acto delegado y también se publiquen los criterios técnicos respecto al resto de objetivos.

<sup>15</sup> Tal como distingue Aloia López Ferro las diferencias de aplicación del principio DNSH entre el Reglamento de Taxonomía y Reglamento MMR radican en que el principio DNSH en el contexto MMR «se valora a nivel de cada “medida”», (pues los planes recuperación y resiliencia contienen medidas) mientras que en el del Reglamento de Taxonomía «se alude a las “actividades económicas”» y que el alcance de las actividades que engloba la evaluación según el principio DNSH. Además, los Estados miembros en el contexto del MMR no están obligados a hacer referencia a los “criterios técnicos de selección” del Reglamento de Taxonomía para justificar el cumplimiento del principio DNSH. aunque es una opción en la pueden basarse. Véase Lopez Ferro, A.; “El perjuicio significativo al medio ambiente: la frontera invisible de los planes de recuperación y resiliencia”, [www.terraqui.com](http://www.terraqui.com), 16 de marzo de 2021.

<sup>16</sup> Véase el considerando 23 y el artículo 17.3 del Reglamento(UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», («Reglamento MRR»).

<sup>17</sup> Según el Reglamento del MRR, los PRR deben estar evaluados para garantizar que todas y cada una de las medidas (es decir, cada reforma y cada inversión) comprendidas en el plan cumplen con el principio de

subvenciones como los instrumentos jurídicos principales por los que aquellos se van a canalizar, así como en menor medida, a través de encargos a medios propios y convenios administrativos.

En el caso de España, la Comisión Europea aprobó hace unos meses el «*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, España Puede*» (PRTR), que incluye 212 reformas e inversiones que canalizarán un total de 140.000 millones de euros de fondos europeos de reconstrucción que le corresponden a España hasta el año 2026. La aprobación del PRTR presentado como un proyecto de país pretende pilotar una transición verde, y para ello, tal como textualmente se expresa, contribuirá a la consecución de los objetivos climáticos para 2030 y a cumplir el objetivo de neutralidad climática para 2050, buscando un crecimiento medioambientalmente sostenible y justo a medio y largo plazo. Y para todo ello se tiene que tener en cuenta el Pacto Verde Europeo en consonancia con los compromisos adquiridos de aplicar el Acuerdo de París, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas<sup>18</sup>.

Al igual que la Comisión publicaba una guía de aplicación para facilitar la evaluación de este principio DNSH en el contexto del MRR, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD) acaba recientemente hacer lo propio publicando una guía en el ámbito de las actuaciones que se ejecuten dentro del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, «*España Puede*» (PRTR).

#### **IV.- EL PRINCIPIO DNSH COMO RETO DE INTEGRACIÓN PARA LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN LA CONTRATACIÓN: LAS GUÍAS TÉCNICAS DE APLICACIÓN**

La integración de la perspectiva ambiental en la contratación estratégica no ha sido la deseable en la operativa contractual hasta el momento. Los órganos de contratación se hallan aquejados de falta de formación especializada en materia medioambiental, ya que los servicios de contratación están centrados fundamentalmente en la propia normativa contractual. Existen dificultades como el desconocimiento de normativa sectorial medioambiental, dispersa y compleja, ausencia de criterios comunes en la aplicación o utilización de las cláusulas medioambientales, problemas a la hora de elaborar pliegos con cláusulas de contenido ecológico que tengan relación y coherencia con el objeto y finalidad del contrato, la propia valoración de los criterios ecológicos, la dificultad en el seguimiento y verificación del cumplimiento de cláusulas medioambientales<sup>19</sup>.

---

«no causar un perjuicio significativo» de manera que ninguna de las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros pueda ocasionar un retroceso en el nivel de protección efectivo del medio ambiente.

<sup>18</sup> El PRTR quiere reforzar el compromiso de España con la modernización y transformación verde de la economía española, priorizando la transición ecológica de su sistema productivo. Unas intenciones que significan que todos los recursos públicos y privados que se movilicen para la recuperación lo hagan de manera respetuosa con el medio ambiente. Esta senda hacia la descarbonización se plantea para servir de guía y orientación de las inversiones en los próximos años, hacia un cambio de modelo hacia una economía libre de emisiones.

<sup>19</sup> Véase Informe de la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, abril de 2021, p. 121.

Teniendo en cuenta esto, la tarea de evaluación conforme al principio DNSH de las actividades se presenta como un importante reto en cuanto a su implementación, y en consecuencia, se presume que puede generar ciertas dudas y dificultades tanto para los órganos de contratación como licitadores y contratistas.

La Comisión, a fin de proporcionar pautas para incorporar el principio DNSH en la evaluación de los Planes Nacionales, publicó la «*Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*»<sup>20</sup>. La propia guía puntualiza que tiene por objeto esclarecer el significado de tal principio y la manera en que debe aplicarse únicamente en el contexto del MRR, aunque «sin perjuicio de la aplicación del Reglamento de taxonomía y de otros actos legislativos adoptados en relación con otros fondos de la UE».

De este modo, la Guía Técnica de la Comisión se remite a la interpretación de este principio DNSH establecida en el Reglamento de Taxonomía, tal como se recoge en el punto 1:

«A efectos del Reglamento del MRR, el principio DNSH debe interpretarse según lo previsto en el artículo 17 del Reglamento de taxonomía. Dicho artículo define qué constituye un «perjuicio significativo» a los seis objetivos medioambientales que comprende el Reglamento de taxonomía:

1. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *mitigación del cambio climático* si da lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero (GEI);
2. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *adaptación al cambio climático* si provoca un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas, la naturaleza o los activos (6);
3. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos* si va en detrimento del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficiales y subterráneas, y del buen estado ecológico de las aguas marinas;
4. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *economía circular*, incluidos la prevención y el reciclado de residuos, si genera importantes ineficiencias en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales; si da lugar a un aumento significativo de la generación, incineración o

---

<sup>20</sup> El propio RMRR establecía que la Comisión debería facilitar una guía técnica acerca de la manera en que debe aplicarse el principio DNSH en el contexto del MRR» . Comunicación de la Comisión Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE núm. 58, de 18 de febrero de 2021).

eliminación de residuos; o si la eliminación de residuos a largo plazo puede causar un perjuicio significativo y a largo plazo para el medio ambiente;

5. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *prevención y el control de la contaminación* cuando da lugar a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua o el suelo;
1. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas* cuando va en gran medida en detrimento de las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas, o va en detrimento del estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión».

En el caso España, también cada medida del «*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede”*», siguiendo lo establecido en el RMRR, ha sido objeto de una evaluación específica para determinar si contribuye a los objetivos climáticos, y conforme al principio DNSH conforme al artículo 17 del Reglamento Taxonomía. En consecuencia, las condiciones de selección, ejecución y justificación de las actividades financiadas con cargo al Plan, deberán tener en cuenta tanto este principio como el etiquetado de contribución climática.

A nivel nacional, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) a partir de la guía técnica de la Comisión, ha publicado recientemente la «*Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente*», en adelante Guía MITERD, que también contiene las recomendaciones para articular este principio en el marco en el marco del PRTR.

La propia Guía justifica la importancia que reviste este requisito para las actuaciones financiadas con los fondos *Next Generation EU*, ya que su incumplimiento podría conducir a que algunas actuaciones se declaren no financiables<sup>21</sup>. Su contenido es de carácter orientativo y no vinculante, por cuanto es la Comisión, la instancia última la que verificará la correcta aplicación de esta evaluación conforme a este principio, describe el alcance de la obligación de cumplir con el principio DNHS, tanto desde el punto de vista de su la argumentación material como formal que habrá que tener en cuenta en cualquiera que sea el procedimiento administrativo, contractual o no.

---

<sup>21</sup> Sin ser objeto de esta Guía, se recuerda también que en el diseño y desarrollo de las ayudas se debe tener en cuenta el etiquetado de contribución climática y medioambiental correspondiente a la inversión del PRTR en que se enmarcan las actuaciones, de acuerdo con lo previsto en el Anexo VI del Reglamento (UE) no 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Cada etiqueta está asociada a unas condiciones que han de ser respetadas. Dichas etiquetas pueden consultarse, para cada medida y submedida del PRTR, en el Anexo I de la presente Guía. Si la medida no aparece listada en dicho Anexo I, no tendría etiqueta climática/medioambiental asignada. Una vez conocida la etiqueta, en su caso, las condiciones establecidas deben consultarse en el Anexo VI del Reglamento MRR, así como en la descripción del Componente del PRTR.

A tenor de la descripción de las múltiples recomendaciones y consideraciones, y que tal como observa el MITERD son meramente orientativas y no vinculantes, comprobamos que la tarea de evaluación no es una cuestión baladí porque trae consigo cierta complejidad. A la vista de estas pautas, deducimos una serie de implicaciones prácticas que trae consigo la evaluación conforme a este principio DNHS:

- *En primer lugar*, no basta para cumplir con este principio con el mero hecho de aludir genéricamente a la obligación de respeto al mismo. Los órganos de contratación deberán llevar a cabo una pausada reflexión sobre los previsibles impactos ambientales de la actuación a financiar y lo inquietante es que aún cumpliendo con los parámetros exigidos por la legislación interna en materia ambiental, puede no estar cumpliéndose con el principio DNHS.
- *En segundo lugar*, esta evaluación condiciona la elegibilidad de los proyectos que se pretendan financiar con los fondos del MMR y, en consecuencia, su incumplimiento conduciría a que las actuaciones que no respeten este principio se declaren no financiables.
- *En tercer lugar*, salvaguardar el cumplimiento del principio requiere que cada órgano gestor de la contratación valore, a la hora de diseñar el procedimiento, aquellos mecanismos más adecuados para incorporarlo atendiendo a una gran variedad de factores: las características de las actuaciones, las condiciones de la medida en su caso, el riesgo de incumplimiento, las previsiones específicas más idóneas, las fases del procedimiento, y la atribución de responsabilidades<sup>22</sup>.
- *En cuarto lugar*, no basta con respetar la normativa actual vigente en materia de evaluación ambiental para dar por cumplida el respeto del principio DNSH, si bien el cumplimiento del derecho medioambiental nacional se considera un indicador «muy sólido» de que se está respetando dicho principio.
- *En quinto lugar*, estamos ante un «filtro verde» que estresará, si cabe más, la gestión de los responsables de la contratación apremiados por respetar los numerosos requisitos y exigencias que requiere la gestión habitual de un expediente y que están ahora también, urgidos por movilizar y comprometer los fondos en perentorios plazos<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> La propia Guía advierte que las indicaciones que se facilitan pueden no cubrir todas las actuaciones ni todas sus posibles afecciones potenciales aunque suponen una información muy valiosa a la hora de diseñar las actuaciones al reflejar la interpretación práctica que se debe dar al cumplimiento del principio DNSH (p. 20).

<sup>23</sup> El 70% de las transferencias del MRR deberá ser comprometido por la Comisión Europea en 2021 y 2022. El 30% restante a finales de 2023, y se ejecutará hasta 2026. Los recursos del REACT-EU deberán ser ejecutados en dos años (2021-22). Véase la recomendación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), en la «Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» de la versión de 1 de julio» respecto a su al indicar que «se hace preciso desde un primer momento el refuerzo de medidas que garanticen una correcta adecuación a derecho de las operaciones proyectadas y ejecutadas de modo que la flexibilización de algunos controles no provoque situaciones indeseadas. En este sentido, el gran volumen de fondos previsto y el escaso tiempo para su compromiso y ejecución provoca indudablemente una situación de riesgo. (p. 44). La situación señalada requiere, a juicio

## V.- CONCLUSIONES

La evaluación del principio DNSH va a resultar un tema clave en la contratación pública *Next Generation EU*. La cuestión crucial que subyace es que no se trata de salvar una mera exigencia formal, ya que no se puede solventar con la puesta a disposición de un pliego tipo con un condicionado ambiental determinado, sino que se trata de una tarea sustantiva de alcance y calado y de cierta complejidad. A la vista de lo expuesto en las guías, se va a requerir cualificación, conocimiento especializado y rigor para llevarlo a cabo, en una tarea de valoración de sostenibilidad e impactos ambientales en la que se debe proporcionar una justificación suficientemente motivada. Por mucho que los cuestionarios de autoevaluación y listas de verificación vayan a facilitar la evaluación, será necesario formación e información especializada, tanto para los gestores contractuales, las empresas licitadores como para los propios auditores de control de los fondos comunitarios que van a verificar cómo se ha implementado la evaluación del principio en cada expediente contractual.

Por ello, ante la irrupción de este principio en la arquitectura de la contratación *Next Generation EU*, sólo resta comprobar en primer lugar *cómo se integra* y en segundo lugar *cómo alcanza y despliega su efectividad*. Lo primero supone un reto importante porque va a depender de la capacidad de aprehensión rápida tanto de los órganos contractuales como del resto de operadores implicados, tarea harto complicada, dada la precariedad de medios que tradicionalmente pesa sobre los primeros y una falta de información y formación especializada en los segundos, y en ambos casos, reiteramos, bajo las circunstancias de apremio y urgencia que impone el horizonte temporal de 2026<sup>24</sup>.

La evaluación como tarea práctica en sí, va a exigir tirar de «buenos» argumentos y explicaciones «motivadas» para justificar el principio, y tomarse el tiempo y la reflexión necesarios, así como requerirá apoyo y conocimientos hiper-especializados, bien de las unidades administrativas que se puedan crear, bien de asesoría externa.

*En cuanto a lo segundo*, su integración real y efectiva, va a depender en gran medida del rigor y alcance con que se decida aplicar en cada uno de los diferentes niveles de control, *ex ante* y *ex post* sobre los fondos comunitarios, y no serán pocos, siendo la propia Comisión la que en última instancia situará el listón<sup>25</sup>.

---

de la OIRESCON, indispensable la implementación de los correspondientes controles en todas las fases de los procedimientos, así como un seguimiento continuo.

<sup>24</sup> Hay que tener en cuenta las dificultades en la contratación actual para la elaboración de los pliegos por los órganos de contratación a la hora de incluir de consideraciones sociales, medioambientales o de innovación, determinación de las solvencias, criterios de adjudicación, así como condiciones especiales de ejecución. Esto mismo sucede respecto a los dificultades que se encuentran los licitadores sobre el cumplimiento de las actuaciones que deben realizar, prestar u observar durante el procedimiento de contratación y la ejecución del contrato, en aplicación de las obligaciones legalmente legalmente establecidas y las obligaciones contenidas en los documentos contractuales, Véase en Informe de la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, abril de 2021, p. 121.

<sup>25</sup> Véase los cinco niveles de control a los que someterán los expedientes contractuales a fin de garantizar el uso adecuado de los fondos europeos que Jacinto Alvarez Somoza expone muy ilustrativamente en su

En este plano, el del control sobre la correcta evaluación del principio, tenemos que resaltar que la actividad de inspección y auditoría de los fondos *Next Generation EU* que ahora se llevará a cabo, estará centrada en hitos y objetivos, no solo en cumplimientos formales, y en la auditoría y control del 100% de los expedientes contractuales cofinanciados<sup>26</sup>.

Son recurrentes las opiniones que destacan que la sola instauración de normas y principios ambientales no garantiza de por sí que se alcancen los objetivos pretendidos. Es decir, se requiere además un cambio de actitud y un alto grado de voluntarismo y compromiso en todos los ámbitos para impulsar y avanzar en sostenibilidad y transición verde. Esto mismo sería lo deseable en la aplicación del principio DNSH, puesto que hay riesgo de que se convierta en un mero lavado verde y no en un auténtico filtro verde de las reformas e inversiones que de verdad contribuya a la economía sostenible que pretende la Unión Europea.

Con todo, y a pesar de las implicaciones prácticas en recursos y medios para una implementación correcta de esta ambiciosa evaluación, hay que valorar positivamente la incorporación del principio DNSH en la contratación pública por el potencial que alberga como importante espaldarazo para afianzar la perspectiva ambiental en nuestro sistema de contratación pública estratégica, tan necesaria para la recuperación económica con la ayuda de los fondos *Next Generation EU*. A esto puede contribuir el hecho de que este principio, como veíamos al principio, ha venido para quedarse más allá del horizonte temporal que marca el MRR, al ser un elemento que impulsa la transición verde, formando parte de la arquitectura institucional de la taxonomía europea.

## VI.- BIBLIOGRAFÍA

BERNAL BLAY, M.; “Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría”, en obra [Fondos europeos para la recuperación](#),

---

artículo: “[Llegan las rebajas al control de los fondos europeos: 5 niveles que desconocen los amigos de lo ajeno y un ejemplo práctico](#)” del blog «Administración y control, Sobre gestión y mejora continua de las políticas y administraciones públicas», 28 de noviembre de 2021. No faltan voces que hablan del riesgo de sufrir el síndrome de Estocolmo entre los órganos de control ante la ingente cantidad de parámetros y expedientes que se someterán en poco tiempo a auditorías. Véase Iglesias Rey, Patricia, El proyecto del Real Decreto-Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, no puede suponer una merma de los mecanismos de control, en [ww.obcp.es](#), 27 de noviembre de 2020.

<sup>26</sup> Las unidades administrativas de control de fondos comunitarios y organismos como la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) tendrán mucho que decir en este sentido. Tal como argumenta Quirós Castro en la auditoría en el marco del MMR adquiere una especial importancia el conocimiento del resultado que generarán los distintos proyectos a poner en marcha, la auditoría debe cambiar: «de la verificación de hechos pasados pasamos a la consideración del presente (cómo se están desarrollando las actuaciones) y al futuro (qué efectos van a tener)». Véase QUIRÓS CASTRO, C; “La (tan) necesaria auditoría de resultados en el mecanismo de recuperación y resiliencia”, en obra [Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría](#), (Bernal Blay, M.; Ángel; avarro Molines, G. (Eds.), Monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2021.

- [transformación y resiliencia: ejecución y auditoría](#), (Bernal Blay, Miguel Ángel y Navarro Molines, Gabriel (Eds.), Monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2021.
- GIMENO FELIU, J. M.; “[De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución](#)”, 25 de enero de 2021 , [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 25 de enero de 2021.
- HERNÁEZ SALGUERO, E.; “[Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo](#)”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 30 de noviembre de 2020.
- LARREA VILLARROYA, F.; IRIBARREN HERNÁIZ, J.; “[Ley de Contratos: Plan de desescalada](#)”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 18 de enero de 2021.
- LÓPEZ FERRO, A.; “[El perjuicio significativo al medio ambiente: la frontera invisible de los planes de recuperación y resiliencia](#)”, [www.terraqui.com](http://www.terraqui.com), 16 de marzo de 2021.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M.; “[Apuntes para la gestión contractual de los fondos comunitarios de recuperación del MFP](#)”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 18 de noviembre de 2020.
- ROMO GONZÁLEZ, L. A.; “Una taxonomía de actividades sostenibles para Europa”, núm.. 2101, Banco de España & Occasional Papers Homepage, 2020.
- VALCÁRCEL, P.; “[La-planificación-asignatura-pendiente-en-la-cultura-de-una-buena-gestion-de-la](#)”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), [www.obcp.es](http://www.obcp.es), 16 de febrero de 2021

#### 1. NORMATIVA, DOCUMENTOS Y GUÍAS

- [Acuerdo del Consejo de Ministros](#) de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España y su correspondiente Anexo.
- Guía técnica sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01), ([Guía Técnica de la Comisión Europea](#)).
- [Guía Básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), [7 de septiembre de 2021](#).
- Reglamento del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR), Reglamento(UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», ([Reglamento MRR](#)).
- Recomendaciones para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente, ([Guía DNSH MITERD](#)).
- Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, ([Reglamento de Taxonomía](#)).

