

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de enero de 2022*

**“EL PRINCIPIO DE NO CAUSAR UN PERJUICIO SIGNIFICATIVO AL MEDIO AMBIENTE (DNSH) COMO MECANISMO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTUACIONES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: A PROPÓSITO DE LA ORDEN HFP/1030/2021, DEL 29 DE SEPTIEMBRE POR LA QUE SE CONFIGURA EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA”**

“DO NO SIGNIFICANT HARM (DNSH) PRINCIPLE AS A SUSTAINABILITY MECHANISM IN THE EXECUTION OF THE ACTIONS OF THE RECOVERY, TRANSFORMATION AND RESILIENCE PLAN”

**Autor:** Dr. Fernando Vicente Davila, Universidad de Vigo, Delegado territorial para Galicia de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (AEEIA)

**Fuente:** [Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)

**Fecha de recepción:** 03/11/2021

**Fecha de aceptación:** 26/11/2021

**Resumen:**

El Ministerio de Hacienda y Función Pública ha publicado recientemente la Orden HFP/1030/2021 que configura y desarrolla el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (conocido como «DNSH»), se establece como uno de sus criterios específicos y por lo tanto de obligatoria consideración, en la ejecución de todas las actuaciones para todo el sector público y los perceptores de fondos. La evaluación de este nuevo principio ambiental se realiza en este sistema de gestión con un «test de daños ambientales» y una lista de verificación de «análisis de riesgo sobre impactos medioambientales no deseados», que los órganos responsables y gestores deberán cumplimentar para comprobar su aplicación en los procedimientos.

Sin embargo, bajo la simplicidad y sencillez de estos trámites formales destinados a facilitar la coordinación y el seguimiento, subyacen importantes implicaciones prácticas en términos de carga burocrática, complejidad técnica, disponibilidad de recursos específicos adecuados y la necesidad de generar certidumbre a los sujetos implicados. Así, advertimos que pueden surgir dificultades en el abordaje de esta tarea, sobre todo si tenemos en cuenta que se va a requerir un conocimiento técnico y especializado en materia ambiental que de momento no existe en muchas administraciones.

**Abstract:**

The Ministry of Finance and Public Function has recently published the Order HFP/1030/2021, which configures and develops the management system of the Recovery, Transformation and Resilience Plan, in which the principle of «not causing significant damage to the environment» (known as «DNSH»), is established as one of its specific criteria and therefore of mandatory consideration in the execution of all actions for the entire public sector and for the recipients of funds. The assessment of this new environmental principle is carried out in this management system with an «environmental damage test» and a checklist of «risk analysis on unwanted environmental impacts», which the responsible bodies and managers must complete to verify their application in procedures. However, under the simplicity of these formal schemes intended to facilitate coordination and monitoring, there are important practical implications in terms of bureaucratic burden, technical complexity, availability of adequate specific resources, and the need to generate certainty to the different agents involved. Thus, we warn that difficulties may arise in the approach to this task, especially if we take into account that technical and specialized knowledge in environmental matters is going to be required and that at the moment is not present in many administrations.

**Palabras clave:** Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Principio de no causar un perjuicio significativo (DNSH). Evaluación ambiental. Daños ambientales. Sistema de Gestión.

**Keywords:** Recovery, Transformation and Resilience Plan. Do no significant harm principle (DNSH). Environmental assessment. Environmental damage. Management System.

## **Índice:**

- 1. Introducción**
- 2. El principio DNSH en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de la Taxonomía europea**
- 3. La Orden HFP/1030/2021: el principio DNSH como criterio de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**
- 4. La metodología de autoevaluación del sistema de gestión**
  - 4.1 El test de daños ambientales (Anexo II.B)**
  - 4.2 La lista de comprobación (Anexo III.B.4)**
  - 4.3. Las referencias documentales para su aplicación**
- 5. Comentarios finales**
- 6. Bibliografía**

## **Index:**

- 1. Introduction**
- 2. The DNSH principle in the context of the Recovery and Resilience Mechanism and European Taxonomy**
- 3. Order HFP/1030/2021: the DNSH principle as a management criterion of the Recovery, Transformation and Resilience Plan**
- 4. The self-assessment methodology of the management system**
  - 4.1 The environmental damage test (Annex II.B)**
  - 4.2 The checklist (Annex III.B.4)**
  - 4.3 Documentary references for the application**
- 5. Final comments**
- 6. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (conocido como «DNSH» por sus siglas en inglés «do no significant harm»), tiene una importancia cuyo alcance y significado no puede mirarse de soslayo. En primer lugar, porque es una exigencia comunitaria que ha llegado para quedarse al engarzarse como pieza clave en la arquitectura comunitaria de las inversiones sostenibles, proceso denominado «taxonomía europea». En segundo lugar, por su relevancia como principio transversal, destinado a asegurar la sostenibilidad de todas las reformas e inversiones que le otorga el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Esta trascendencia significa que todas las actuaciones que se ejecuten con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) no podrán implicar actividades que directa o indirectamente ocasionen un perjuicio significativo al medio ambiente, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 (Reglamento de Inversiones Sostenibles)<sup>1</sup>, en cuyo caso las actuaciones no serán elegibles o siéndolo pueden decaer como no financiables si no se cumple adecuadamente con el principio DNSH.

En consecuencia todos los instrumentos jurídicos que se utilicen para canalizar las actuaciones en ejecución del PRTR, deberán cumplir con este principio tanto en su sentido material como formal, ya que, como veremos, este requisito alcanza también al deber de incorporar menciones expresas que aseguren su cumplimiento en todos los instrumentos que se utilicen en su ejecución: bases de convocatoria de subvenciones, procedimientos de contratación pública, convenios, encargos o encomiendas.

Hasta el momento este principio, a pesar de la importancia que ha tenido como condicionamiento ambiental tanto para la aprobación del Mecanismo de Resiliencia como para los planes nacionales de recuperación de los Estados miembros, pasó inadvertido por el justificado protagonismo que ha merecido el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, 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.

El escaso tiempo que existe para que las administraciones públicas adquieran los compromisos financieros con cargo a estos fondos, apremia a que haya una comprensión de este principio en todo su alcance para aplicarlo con rigor.

A nivel nacional y por áreas ministeriales, se está facilitando esta tarea de aplicación al nivel de diseño y desarrollo de las actuaciones. Así, el MITERD ya ha elaborado y puesto a disposición la «Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente» (versión septiembre 2021, en adelante Guía MITERD). Este

---

<sup>1</sup> Véase en este sentido las obligaciones establecidas para los Estados miembros en el Reglamento Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): «Los planes de recuperación y resiliencia también deben respetar los principios horizontales del Mecanismo» (considerando 32), y entre éstas, el respeto del principio DNSH de tal forma que se: «debe incluir también una explicación del modo en que el plan de recuperación y resiliencia asegura que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en ese plan causa un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 (principio de “no causar un perjuicio significativo”))» (considerando 39 in fine). En este sentido también el art. 5.2 establece que: «El Mecanismo solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”».

documento contiene recomendaciones orientativas y no vinculantes para facilitar la interpretación y aplicación del principio DNSH en las actuaciones del PRTR, bajo una importancia que califica de «crucial» ya que su incumplimiento podría conducir a que algunas actuaciones se declaren no financiables<sup>2</sup>.

Y es ahora que recientemente el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha aprobado las bases del sistema de gestión del PRTR en virtud de la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre, reforzando el cumplimiento de esta evaluación en este ámbito de la gestión y seguimiento, a través de unos esquemas de cuestionarios y una sencilla metodología.

En virtud de esta Orden se ha venido a configurar y desarrollar un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones), previstas en los componentes del PRTR y se incorpora el DNHS entre los principios básicos de este nuevo sistema de gestión para alcanzar una actuación coordinada, clave para determinar la elegibilidad de las actuaciones a financiar en el marco del PRTR. Así, las administraciones públicas deben evaluar las actuaciones desde el punto de vista del DNSH y adjuntar en el expediente de aprobación<sup>3</sup>:

1. un cuestionario de autoevaluación relativo al estándar mínimo (Anexo II.B.4)
2. una lista de verificación de cumplimiento. (Anexo III.B)

Hay que destacar que estos informes suponen la realización de una autoevaluación de riesgos ambientales de gran enjundia, pues su análisis como veremos es múltiple, ya que alcanza a los ámbitos normativo, productivo, de ejecución y prospectivo. Este alcance obliga a no obviar que detrás de este cumplimiento formal se halla una tarea sustantiva que exigirá reflexión y esfuerzo intelectual, tanto por el conocimiento y manejo adecuado de los términos establecidos en la propia Orden como por las referencias a otros documentos comunitarios<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Los incumplimientos de este principio pueden generar la devolución o minoración de los desembolsos previstos y por lo tanto la financiación de las actuaciones tendrá que cubrirse con recursos de los Presupuestos de los órganos responsables o ejecutores.

<sup>3</sup> La Orden se aplica al nivel de ejecución de las actuaciones, en su anexo I se define la *Actuación* como: «Primer nivel de descomposición de un Proyecto o de un Subproyecto para su gestión y seguimiento. En general, todo Proyecto o Subproyecto tiene al menos una Actuación. Excepcionalmente, para Proyectos o Subproyectos de reducido alcance y poca complejidad, siempre que no comporten la ejecución de gasto, se podrá prescindir de la descomposición en Actuaciones. En aquellos casos en que se vaya a tramitar un instrumento jurídico con el que se transfieran recursos económicos, se requiere que se defina una Actuación para su seguimiento y gestión».

<sup>4</sup> En este sentido reflexivo que comportan estas tareas de análisis se alude en la propia Orden. Así respecto a la descripción de los test se indica: «...induciendo una reflexión sobre los

Teniendo en cuenta estas numerosas exigencias que implica la evaluación de este principio DNSH, nos planteamos si esta tarea será asumible dentro de la gestión ordinaria de los expedientes, a la vista del nivel de conocimientos técnicos especializados en materia de evaluación ambiental que existe hoy en día en los órganos administrativos.

Así antes de analizar este nuevo principio ambiental como un criterio específico del Sistema de Gestión recogido en esta Orden, aludiremos a su configuración en la Unión Europea.

## **2. EL PRINCIPIO DNSH EN EL CONTEXTO DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y DE LA TAXONOMÍA EUROPEA**

El análisis de este principio exige situarlo en el marco lógico de la financiación extraordinaria de los fondos del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. El Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento del MMR), mantiene una apuesta decidida por el crecimiento sostenible y el cambio climático, destinando uno de sus 6 pilares principales a la transición ecológica.

El Mecanismo se justifica teniendo en cuenta «el Pacto Verde Europeo como estrategia de crecimiento sostenible de Europa, y por la importancia de combatir el cambio climático en consonancia con los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas», para contribuir «a la integración de la acción por el clima y la sostenibilidad ambiental y a que se alcance el objetivo general de destinar el 30 % de los gastos del presupuesto de la Unión a apoyar objetivos climáticos»<sup>5</sup>.

A tal fin, establece que «las medidas respaldadas por el Mecanismo e incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de cada Estado miembro, deben contribuir a la transición ecológica incluida la biodiversidad, o a afrontar los retos que se derivan de ella, y deben representar un importe que suponga al menos el 37 % de la asignación total del plan de recuperación y resiliencia». En consecuencia en este considerando 23 *in fine* establece que:

---

aspectos que, a priori, serían determinantes para abordar con solvencia los requerimientos del PRTR» y «Se configura sobre la base de una serie de preguntas relativamente sencillas, pero con gran trascendencia en cuanto a la exigencia que subyace en cada término».

<sup>5</sup> Considerando 23 del citado Reglamento MMR.

*«El Mecanismo debe financiar actividades que respeten plenamente las normas y prioridades de la Unión en materia climática y medioambiental y el principio de “no causar un perjuicio significativo” en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo (...)».*

El Reglamento del MRR consagra el principio DNSH como un mecanismo específico para garantizar la sostenibilidad de este instrumento de financiación, haciendo recurrentes referencias a lo largo del texto<sup>6</sup>. En consecuencia, los Estados Miembros deben también garantizar que las medidas contempladas en sus planes nacionales cumplan este mismo principio tal como establece el considerando 25:

*«Los Estados miembros deben garantizar que las medidas incluidas en sus planes de recuperación y resiliencia cumplan con el principio de “no causar un perjuicio significativo” en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852»*

En cuanto a la definición del principio DNSH, ésta se ofrece en el apartado 6 del artículo 2 del Reglamento del MRR:

*«“no causar un perjuicio significativo”: 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 del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852»*

Y en el artículo 5 del Reglamento del MRR se destaca su alcance como «principio horizontal» de aplicación a todo el MRR, en virtud del cual el mecanismo «solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de “no causar un perjuicio significativo”».

Esta obligación de evaluación inicial del principio DNSH se traslada del nivel de planificación nacional de los Estados miembros al nivel de ejecución, lo que supone que se deberá evaluar en todos los procedimientos administrativos por los que se canalicen las actuaciones financiadas: subvenciones, procedimientos de contratación pública, convenios, encargos, encomiendas y cualquier otro instrumento jurídico de ejecución del PRTR<sup>7</sup>.

Por lo que respecta a la interpretación del principio, hay que tener en cuenta la remisión que se realiza a «los objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852», conocido como Reglamento de

---

<sup>6</sup> Considerando 23, 25 y 39; artículo 2 (Definiciones); artículo 18.3 (Plan de Recuperación y Resiliencia); artículo 19. 3 a) (Evaluación de la Comisión); y Anexo V apartado 2.4 (Directrices de evaluación del Mecanismo).

<sup>7</sup> Según el Reglamento del MRR, los planes de recuperación y resiliencia deben estar evaluados para garantizar que todas y cada una de las medidas (es decir, cada reforma y cada inversión) cumplen con el principio de «no causar un perjuicio significativo» de manera que ninguna de ellas pueda ocasionar un retroceso en el nivel de protección efectivo del medio ambiente.

Inversiones Sostenibles, que exige evaluar la sostenibilidad en función de la descripción contenida en el citado artículo respecto cada a uno de los seis objetivos ambientales (OA), aunque tal como matiza: sin exigir el uso de los criterios definidos en los actos delegados que deben aprobarse en virtud de este último Reglamento.

El principio DNSH se emplea aquí, en el marco de la taxonomía, como uno de los elementos de los criterios uniformes para «evitar que una inversión se considere medioambientalmente sostenible cuando las actividades económicas a las que beneficia provoquen en el medio ambiente daños más importantes que la contribución que aportan a un objetivo medioambiental» (considerando 34 del citado Reglamento).

El propio Reglamento asume que nos hallamos ante un principio *complejo*, pues para la evaluación del impacto ambiental de una actividad económica se requieren unos criterios técnicos específicos que es preciso adaptar periódicamente para reflejar la evolución de la ciencia y tecnología, actualización que también es exigible respecto a las condiciones de «contribución sustancial y perjuicio significativo». Y para ello encomienda a la Comisión que concrete, mediante actos delegados, estos criterios técnicos de selección de las actividades económicas sostenibles para cada objetivo y cada sector ambiental pertinente, tal como se establece en el considerando 38<sup>8</sup>:

*«Habida cuenta de los detalles técnicos específicos que se requieren para evaluar el impacto ambiental de una actividad económica y de la rapidez con que evolucionan la ciencia y la tecnología, los criterios de las actividades económicas medioambientalmente sostenibles deben adaptarse periódicamente para que reflejen dicha evolución. Para que los criterios estén actualizados, con arreglo a los datos científicos y a las aportaciones de los expertos y las partes interesadas pertinentes, las condiciones de contribución sustancial y perjuicio significativo deben especificarse con más detalle respecto de las diferentes actividades económicas y actualizarse periódicamente. Con este objetivo, la Comisión debe establecer criterios técnicos de selección detallados y calibrados respecto de las distintas actividades económicas, basándose en la aportación técnica de una plataforma sobre finanzas sostenibles de carácter multilateral»*

Y en esta misma línea de definición del principio en la Comisión, se establece en el considerando 54:

---

<sup>8</sup> La Plataforma de Finanzas Sostenibles de la UE publicó un [borrador de informe sobre recomendaciones preliminares para los criterios de selección técnica para la taxonomía](#) (Fecha de último acceso 01/11/2021) en el que se proponen criterios para clasificar cuándo una amplia gama de industrias y actividades diferentes pueden considerarse respetuosas con el medioambiente, que abarca entre muchas otras, el tratamiento de aguas residuales o la gestión de residuos. El informe y su anexo proponen los criterios de selección técnica para la «contribución sustancial» a la sostenibilidad y los criterios DNSH.



«A fin de especificar los requisitos contenidos en el presente Reglamento, y en particular para establecer y actualizar criterios técnicos de selección específicamente pensados y pormenorizados para distintas actividades económicas en cuanto a lo que constituye una «contribución sustancial» y un «perjuicio significativo» a los objetivos medioambientales, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del TFUE, por lo que respecta a la información necesaria para cumplir la obligación de información en virtud del presente Reglamento, y por lo que respecta a los criterios técnicos de selección»

Tras estas determinaciones previas a su articulado, el Reglamento de Inversiones en su artículo 17 relativo al *Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*, establece que «teniendo en cuenta el ciclo de vida de los productos suministrados y los servicios prestados por una actividad económica, en particular pruebas extraídas de las evaluaciones del ciclo de vida existentes», se considerará que una actividad económica causa un perjuicio significativo a alguno de los 6 OA cuando se den las siguientes circunstancias:

*Tabla 1: Objetivos ambientales y criterios para considerar un perjuicio significativo. Fuente: elaboración propia (continúa en la página siguiente).*

<b>Objetivos ambientales según el Reglamento de inversiones sostenibles</b>	<b>Criterios para considerar que se causa un perjuicio significativo</b>
1. Mitigación del cambio climático	Cuando la actividad dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero.
2. Adaptación al cambio climático	Cuando la actividad provoque 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.
3. Utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos	Cuando la actividad vaya en detrimento del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficiales y subterráneas, o del buen estado ecológico de las aguas marinas.

Tabla 1 (continuación): *Objetivos ambientales y criterios para considerar un perjuicio significativo*. Fuente: *elaboración propia*.

4. Economía circular	<p>Si genera importantes ineficiencias en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales, como las fuentes de energía no renovables, las materias primas, el agua o el suelo en una o varias fases del ciclo de vida de los productos, en particular en términos de durabilidad y de posibilidades de reparación, actualización, reutilización o reciclado de los productos. Si da lugar a un aumento significativo de la generación, incineración o eliminación de residuos, excepto la incineración de residuos peligrosos no reciclables.</p> <p>Si la eliminación de residuos a largo plazo puede causar un perjuicio significativo y a largo plazo para el medio ambiente.</p>
5. Prevención y control de la contaminación.	<p>Cuando la actividad dé lugar a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua o el suelo, en comparación con la situación existente antes del comienzo de la actividad.</p>
6. Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas	<p>Si va en gran medida en detrimento de las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas. Si va en detrimento del estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión.</p>

Así comprobamos que el fundamento de este principio procede del proceso de la taxonomía europea<sup>9</sup>. Un proceso que en consonancia con los objetivos climáticos y energéticos de la UE para 2030 y los objetivos del Pacto Verde Europeo, pretende aportar las ventajas de mejorar del funcionamiento del mercado interior de la UE, aumentar las inversiones al incorporar confianza en este mercado y promover que las empresas que practiquen la sostenibilidad medioambiental así entendida sean más atractivas para invertir.

<sup>9</sup> En 2018, la Comisión Europea adoptó la Comunicación «Plan de acción: financiar el desarrollo sostenible», en la que definió el concepto de «finanzas sostenibles» como «el proceso de tener debidamente en cuenta las cuestiones ambientales y sociales en las decisiones de inversión, lo que se traduce en una mayor inversión en actividades sostenibles y a más largo».

La configuración del principio DNSH se presenta como un concepto dinámico e indeterminado lo que ha llevado a que el Reglamento del MRR en su considerando 25 encomendase a la Comisión la adopción de orientaciones técnicas a tal efecto y matizando «que la entrada en vigor de los actos delegados a los que hace referencia el artículo 3 letra d) del Reglamento (UE) 2020/852, no debe afectar a dichas orientaciones que se proporcionen»<sup>10</sup>. En virtud de ello la Comisión, cumpliendo este deber de facilitar orientaciones técnicas, adoptó la «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),<sup>11</sup> a fin de que sirviese de guía técnica acerca de la manera en que debe aplicarse el principio DNSH por los Estados miembros en el contexto del Mecanismo.

En concreto se establecieron las pautas para dar respuesta a las siguientes cuestiones:

1. En qué consiste el principio de «no causar un perjuicio significativo»
2. ¿Cómo debe aplicarse el principio DNSH en el contexto del MRR?
  - 2.1. Todas las medidas deben abordarse en el marco de la evaluación según el principio DNSH.
  - 2.2. En relación con algunas medidas, la evaluación según el principio DNSH puede adoptar una forma simplificada
  - 2.3. Pertinencia de la legislación de la UE y de las evaluaciones de impacto
  - 2.4. Principios rectores para la evaluación según el principio DNSH
  - 2.5. Aplicabilidad de los criterios técnicos de selección del Reglamento de taxonomía.
3. ¿Cómo deberían mostrar los Estados miembros en sus planes de forma concreta que las medidas cumplen con el principio DNSH?

A nivel nacional, España también ha procedido a evaluar específicamente cómo las reformas e inversiones contenidas en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede»*, contribuyen a los 6 objetivos climáticos en el sentido del artículo 17 del Reglamento de Inversiones, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento del MMR y en estas orientaciones técnicas de la Comisión.

De esta manera, el principio DNHS se incorpora desde las instancias europeas a los ordenamientos nacionales como un análisis de sostenibilidad ambiental aplicable a todos los niveles de aplicación. Para facilitar esta tarea, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), a partir de la

---

<sup>10</sup> Considerando 25 del Reglamento del MRR.

<sup>11</sup> *Vid.* art. 19.3 d) *in fine* del Reglamento del MMR: «La Comisión ofrecerá orientaciones técnicas a los Estados miembros a tal efecto».

guía técnica de la Comisión, ha publicado unas recomendaciones (Guía MITERD) que contienen criterios y pautas para articular este principio en el nivel de ejecución de actuaciones en el marco del PRTR.

La propia Guía destaca la importancia que reviste este requisito para las actuaciones financiadas con los fondos *Next Generation EU*, a la que le atribuye un carácter *crucial* ya que su incumplimiento podría conducir a que algunas actuaciones se declaren no financiadas. Sin embargo, en su texto se advierte su carácter orientativo y no vinculante, por cuanto es la Comisión la instancia última que verificará la correcta aplicación de esta evaluación conforme a este principio.

En cuanto a su contenido, la guía se ocupa de describir el alcance de la obligación de cumplir con el principio DNHS desde el punto de vista de su argumentación tanto material como formal, obligación que debe ser tenida en cuenta en cualquiera que sea el procedimiento administrativo que se adopte para ejecutar las actuaciones que se ejecuten dentro del PRTR. En concreto se proporcionan pautas fundamentales de aplicación para el diseño y desarrollo de estas actuaciones:

- ¿Qué proyectos o actuaciones serán elegibles por su propia naturaleza y características bajo el principio DNSH?
- ¿Cómo justificar y demostrar que el contrato no va a causar daños significativos a ninguno de los 6 objetivos medioambientales?
- ¿Cómo evaluar el principio DNHS en el marco de los fondos NGEU?
- ¿Qué previsiones y contenido incluimos en el pliego de condiciones?
- ¿Qué mecanismos aseguran en la práctica que este principio es efectivamente respetado?
- ¿En qué fases del procedimiento contractual se pueden establecer mecanismos de cumplimiento del principio DNSH?

En esta guía se facilitan indicaciones para determinar qué actividades son elegibles teniendo en cuenta el principio DNSH. Así se entiende que *solo serán financiadas* las actividades elegibles «de no bajo impacto ambiental» o «bajo impacto ambiental», en función de su afección a los 6 objetivos ambientales (OA), y para ello se deberán demostrar que se hallan en una de estas 3 posibilidades<sup>12</sup>:

- Actividades «que causen un perjuicio nulo o insignificante sobre algún objetivo medioambiental» a lo largo de su ciclo de vida, en cuyo caso no se considera que causen perjuicio significativo sobre un determinado

---

<sup>12</sup> Si en cualquiera de los 6 OA no es posible justificar que el efecto es positivo, o insignificante, se deberá llevar a cabo «evaluación sustantiva», conforme al procedimiento del anexo II de la Guía de la Comisión.

objetivo medioambiental o incluso pueden estar contribuyendo positivamente a ese objetivo, y que no exime de realizar una evaluación del principio DNSH.

- Actividades «que contribuyan sustancialmente a algún objetivo medioambiental», por lo que deberán cumplir con lo establecido en los artículos del 10 al 16 del Reglamento de Taxonomía y que deberán, respecto al resto de objetivos, evaluarse por separado y de forma específica.
- Actividades «que tienen una contribución climática o medioambiental del 100% en el Anexo VI del Reglamento MRR». Para ello, se indica en la guía que servirá de justificación que una actividad se ajusta al principio DNSH el hecho de que la misma reciba una etiqueta que le reconozca una contribución del 100% a objetivos medioambientales, de acuerdo con lo previsto en el Anexo VI del citado reglamento.

La guía también incorpora un cuestionario de autoevaluación (Anexo II) y pautas concretas para la adecuación formal del principio en el expediente administrativo<sup>13</sup>.

### **3. LA ORDEN HFP/1030/2021: EL PRINCIPIO DNSH COMO CRITERIO DE GESTIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA**

El pasado 30 de septiembre se publicó en el BOE la Orden HFP/1030/2021, del 29 de septiembre, que configura y desarrolla un Sistema de Gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas (reformas/inversiones) previstas en los componentes del PRTR, e incorpora el principio DNSH como principio rector de obligado cumplimiento en la planificación y ejecución de los proyectos del PRTR.

En el preámbulo de la Orden ministerial se justifica esta norma por la necesidad de adaptar los procedimientos administrativos al marco de los fondos y por la necesidad de configurar un sistema de gestión que facilite una tramitación eficaz de las solicitudes de desembolso a los Servicios de la Comisión Europea, conforme a los estándares requeridos tanto desde el punto de vista formal como operativo.

---

<sup>13</sup> Sobre la aplicación de la Guía en el ámbito de la contratación pública, véase el análisis específico por VICENTE DAVILA, Fernando. ¿Cómo cumplir con la evaluación del Principio DNSH?: un tema clave en la contratación pública *Next Generation EU*, presentado como comunicación en el Congreso Internacional Online «Temas clave de la contratación pública» celebrado el 4 y 5 de octubre 2021 organizado en la Universidad de Vigo que será publicado en el próximo número de la Revista *Jacobea de Posgrado*.

*«...adaptación de procedimientos de gestión y el modelo de control, junto a la configuración y desarrollo de un Sistema de Gestión que facilite la tramitación eficaz de las solicitudes de desembolso a los Servicios de la Comisión Europea».*

La Orden tiene un rango reglamentario a pesar de su carácter básico<sup>14</sup>, y se aplica no sólo al sector público<sup>15</sup> sino también «a cualesquiera otros agentes implicados en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como perceptores de fondos».

En el artículo 2 se hace mención a una serie de principios del sistema de gestión que no son los considerados habituales en los procedimientos administrativos, pero que en el marco de los PRTR van a ser de obligado cumplimiento<sup>16</sup>. Para facilitar su aplicación se ofrecen unos anexos, a modo de cuestionarios de autoevaluación y declaraciones responsables, que son tan importantes como el propio articulado, ya que contienen una serie de orientaciones y términos destinados a la consecución de la finalidad del PRTR.

En concreto, el apartado 2 c) de este artículo se refiere al principio DNSH como uno de esos «principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del PRTR» que se va materializar en un análisis formal, que alcanza no solo al momento inicial sino también a su seguimiento («todos los niveles de ejecución»). Esta plasmación del principio supone la transposición al último plano de ejecución del requerimiento comunitario establecido en el Reglamento del Mecanismo, que establece que «ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones causará perjuicio significativo al medio ambiente, respecto a los 6 OA definidos en el Reglamento de Inversiones Sostenibles.

---

<sup>14</sup> Debemos tener en cuenta que el contenido de esta Orden regula materias de carácter básico, al aprobarse al amparo de los apartados 13.ª, 14.ª y 18.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española que atribuyen al Estado, la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y Deuda del Estado y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (disp. adicional 1ª). Este rango de orden ministerial ha merecido críticas por el grado «ínfimo» en la jerarquía normativa a la vista de la transcendencia de objeto y alcance de la materia. Véase en este sentido la crítica de JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. [¿Por qué es necesario disponer de un plan de medidas antifraude?](#) Blog La Mirada Institucional, octubre 2021 (Fecha de último acceso 31/10/2021).

<sup>15</sup> Según la Orden el sector público comprende: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades que integran la Administración Local y sector público institucional.

<sup>16</sup> Véase art. 2.4: «Los órganos responsables y gestores autoevaluarán sus procedimientos a la entrada en vigor de la presente Orden».

«Son principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por lo tanto transversales en el conjunto del Plan, y atendiendo a las definiciones establecidas en los artículos 3 y siguientes de esta Orden:

(...)

c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (do no significant harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial» (art. 2.2, Orden HFP/1030/2021).

En concreto, el artículo 5 define la aplicación del principio DNSH en el nivel de ejecución desde el punto de vista formal como un «análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (Do No Significant Harm, DNSH)», recordando el marco de aplicación del Mecanismo de Resiliencia y la evaluación inicial del Plan nacional individualizada de cada medida:

«El Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia causará un perjuicio significativo (DNSH) a los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento (UE) n.º 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, detallados a continuación:

- a) Mitigación del cambio climático;
- b) adaptación al cambio climático;
- c) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos;
- d) transición hacia una economía circular;
- e) prevención y control de la contaminación;
- f) protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contiene una evaluación inicial individualizada para cada medida, con las respectivas inversiones y reformas, asegurando el cumplimiento del principio de DNSH, de acuerdo con la metodología establecida en la Comunicación de la Comisión (2021/C 58/01).

En el anexo II.B.4 se incluye un test específico de autoevaluación en relación con el cumplimiento de los requerimientos básicos, mientras que en el anexo III.B se proporcionan referencias de gestión a fin de evitar impactos medioambientales no deseables» (art. 5 Orden HFP/1030/2021).

#### 4. LA METODOLOGÍA DE AUTOEVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

La metodología del sistema se basa en la autoevaluación de los procedimientos que deberán realizar los órganos responsables y gestores en el marco del desempeño de la función de control de gestión, como responsables últimos del

control de la misma. Estos cuestionarios se deben proporcionar como un flujo de información al sistema de información de gestión para garantizar la coordinación y seguimiento del PRT.

Las menciones que emplea la Orden para justificar su pretensión de facilitar la ejecución y seguimiento son múltiples a lo largo del articulado: «referencias para asegurar una aplicación homogénea con un estándar mínimo», «facilitar la interpretación uniforme del sistema de gestión», «concretar unas referencias que faciliten la aplicación de un estándar en el conjunto del PRTR». Sin embargo el lenguaje empleado no es fácil y no en vano se incluye un glosario de términos con sus definiciones<sup>17</sup>.

En este sentido es indicativo el hecho de que la Orden apunte limitaciones prácticas que pueden plantearse, ya que se parte de la consciencia de que es imposible cumplir las exigencias establecidas obviando la correspondiente asignación de recursos específicos y la adaptación de los procedimientos al ámbito de gestión. Por ello apunta la necesidad de adoptar «las iniciativas necesarias con la finalidad de garantizar la adecuación de los procedimientos».

#### **4.1. El test de daños ambientales (Anexo II.B.4)**

En el anexo II.B.4 se incluye un test específico de autoevaluación planteado en relación a la verificación de cuestiones generales, que comprende 4 preguntas que el órgano responsable y gestor deberán de cumplimentar en función de una graduación del 1 al 4 (donde 4 equivale al máximo cumplimiento, 1 al mínimo). En las cuestiones se consulta sobre aspectos esenciales para realizar esta tarea:

- ¿Se aplican procedimientos para valorar el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»?
- ¿Se dispone de recursos humanos específicos para realizar esta tarea?
- ¿Se carece de incidencias previas en relación con el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»?
- ¿Se constata la realización del análisis sobre el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo» por todos los niveles de ejecución?

---

<sup>17</sup> El artículo 2.2 de la Orden establece 7 principios específicos gestión específicos del PRTR: «a) Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado. b) Etiquetado verde y etiquetado digital. c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (do no significant harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial. d) Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés. e) Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación. f) Identificación del receptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista. g) Comunicación».



La alusión a la comprobación los «niveles de ejecución» pone de relieve el alcance de seguimiento que se pretende considerar y significa extender el análisis a los beneficiarios de ayudas, contratistas y subcontratistas<sup>18</sup>.

En todo caso, este análisis pretende conocer la situación general de partida en la que se halla cada órgano administrativo de cara a abordar la evaluación mediante una valoración. Por ello sorprende que no se aporten o indiquen criterios específicos que puedan facilitar la modulación de autoevaluación modulable en la escala propuesta, lo que permite un amplio margen de discrecionalidad en la respuesta.

#### 4.2. La lista de comprobación (Anexo III.B)

En cuanto al **Anexo III.B**, éste consiste en un checklist de seguimiento mensual de líneas de acción denominado «Análisis de riesgo sobre impactos medioambientales no deseados (DNSH)<sup>19</sup>» que incorpora 28 preguntas de autoverificación: 9 corresponden a aspectos generales del principio DNSH y las 19 restantes al cumplimiento de los 6 OA establecidos en el Reglamento de Taxonomía que deberán ser contestadas con las opciones: SI/NO/No se aplica/Comentarios.

Para dar respuesta a las preguntas generales de este checklist sobre la aplicación del DNSH, la Orden proporciona indicaciones de las normativas comunitarias y estándares sobre los que se deberán realizar verificaciones:

- Aplicación conforme el Anexo del Council Implementing Decision<sup>20</sup> (CID) por el que se aprueba el PRTR español (Cuestión 1).
- Aplicación conforme a lo previsto en la sección específica del DNSH del PRTR español (Cuestión 2).

---

<sup>18</sup> En el Anexo 5 se contempla una declaración responsable para contratistas, subcontratistas y beneficiarios sobre cumplimiento del principio DNSH: «*se compromete(n) a respetar los principios de economía circular y evitar impactos negativos significativos en el medio ambiente («DNSH» por sus siglas en inglés «do no significant harm») en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo en el marco de dicho Plan».*

<sup>19</sup> En el anexo I la Orden define los conceptos de *Línea de actuación* como: «(t)érmino con el que se designa de una forma genérica los tres niveles de descomposición de un Proyecto para su planificación, gestión y seguimiento (Actuaciones, Actividades y Tareas)» e *Informe de Seguimiento* como: «(i)nfome mensual automático para Medidas, Proyectos y Subproyectos que recoge, en cada uno de sus ámbitos, el seguimiento del progreso de los hitos y objetivos y de la ejecución presupuestaria, así como las eventuales desviaciones respecto a la planificación y las correspondientes acciones correctoras que se hayan registrado en la herramienta».

<sup>20</sup> Council Implementing Decision (CID): [Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España y su correspondiente Anexo 9](#)

- Cumplimiento de la legislación ambiental de la UE y nacional, además de verificación de las concesiones de permisos o autorizaciones pertinentes (Cuestión 3).
- Aplicación del Procedimiento de Evaluación de Impacto Medioambiental conforme a la Directiva 2011/92/EU (Cuestión 4).
- Aplicación del sistema de gestión medioambiental reconocido o que utilicen y/o produzcan bienes o servicios a los que se haya concedido una etiqueta ecológica (Cuestión 5).
- Aplicación de las «mejores prácticas ambientales». (Cuestión 6).
- Respeto de los «criterios de contratación pública ecológica» (Cuestión 7).
- Verificación climática y ambiental en el caso de inversión en infraestructuras (Cuestión 8).

Son muchas las referencias a considerar y algunas incluyen conceptos que admiten un amplio campo de discrecionalidad para el órgano gestor («positivamente», «significativo»). En otros casos se carece de tales referencias como es el caso de «las mejores prácticas ambientales» o la «contratación pública ecológica», que pueden dar lugar a evaluaciones heterogéneas y dispares entre órganos gestores.

La segunda parte de este cuestionario incorpora 19 preguntas específicas dirigidas a comprobar si en las actuaciones se cumple con los criterios DNSH en referencia a los 6 OA. La formulación de las cuestiones que se plantean respecto a los OA reproduce 2 de los requisitos que establece el Reglamento de Taxonomía para considerar una actividad económica como «medioambientalmente sostenible»: a) que contribuya de modo sustancial a la consecución de uno o más de los 6 OA; y b) que no ocasione un daño significativo<sup>21</sup>. En concreto:

OA 1. Mitigación del cambio climático (cuestiones 9 -10):

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la mitigación del cambio climático de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Se espera que su actuación genere emisiones significativas de gases de efecto invernadero?
- ¿Su actuación incluye instalaciones que contribuyen al reciclaje de residuos?

---

<sup>21</sup> Es de reseñar que la Guía MITERD contempla en el Cuestionario (anexo II) el término de que la contribución debe ser «de modo sustancial» y «positivamente», conceptos ambos en todos caso que calificables de conceptos jurídicos indeterminados al igual que el término «significativo».

OA2. Adaptación al cambio climático (cuestiones 12-14):

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la adaptación al cambio climático de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Espera que su actuación dé lugar a un aumento de los impactos adversos de las condiciones climáticas actuales o futuras, sobre su ámbito, las personas o los bienes?
- ¿Su actuación impactaría en áreas o en entornos propensos a inundaciones, temperaturas extremas y/o desprendimientos de tierras?

OA3. Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos. Cuestiones 15-19:

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Tendría su actuación un impacto negativo sobre el buen estado medioambiental de las aguas marinas y las masas de agua terrestres superficiales y subterráneas?
- ¿La implantación o instalación de su actuación fomenta la optimización del empleo de recursos hídricos?
- ¿Su actuación afecta a especies y hábitats protegidos que dependen de recursos hídricos?
- ¿Su actuación contribuye a la conservación de la calidad del agua?

OA4. Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos. Cuestiones 20-22:

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la economía circular de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Se espera que su actuación dé lugar:
  - a un aumento significativo de la generación, incineración o eliminación de residuos, con la excepción de la incineración de residuos peligrosos no reciclables;
  - o que conduzca a ineficiencias significativas en el uso directo o indirecto de cualquier recurso natural en cualquier etapa de su ciclo de vida que no se minimicen con medidas adecuadas;
  - o que cause un daño significativo y a largo plazo al medio ambiente con respecto a la economía circular?
- ¿Su actuación garantiza la recogida separada, reciclaje o reutilización?

OA5. Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo. Cuestiones 23-24:

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la prevención y el control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Espera que su actuación genere un aumento significativo en las emisiones de contaminantes al aire, al agua o al suelo?

OA6. Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas. Cuestiones 25-28:

- ¿Su actuación contribuye positivamente a la protección y restauración de la biodiversidad y de los ecosistemas de acuerdo con la descripción recogida en el CID?
- ¿Se espera que su acción sea:
  - (i) significativamente perjudicial para el buen estado y la resiliencia de los ecosistemas;
  - (ii) perjudicial para el estado de conservación de los hábitats y especies, incluidos los declarados de interés de la Unión?
- ¿Su actuación se llevará a cabo en áreas protegidas o sensibles de la red Natura 2000, en lugares declarados patrimonio de la humanidad por la UNESCO o en áreas clave de biodiversidad?
- ¿La actuación incluye prácticas agrícolas sostenibles que reduzcan el uso de plaguicidas?

### 4.3. Los documentos de referencia para la aplicación

El anexo III.B contiene en su encabezado una serie de enlaces a webs relativos a documentos, orientaciones y recomendaciones de apoyo para esta tarea de evaluación:

- [Guía técnica de la Comisión 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 DNSH \(MITERD\): Recomendaciones para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente](#)
- [Cuestionario autoevaluación DNSH del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)
- [Reglamento Delegado por el que se completa el Reglamento UE 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las](#)

condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales

- Documento Guía para la Determinación de la significatividad del daño Medioambiental en el contexto de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (Noviembre 2019)
- I Catálogo de Buenas Prácticas en Economía Circular
- Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España y su correspondiente Anexo 9 (Council Implementing Decision (CID)). Esta referencia no se halla listada pero es mencionada en el cuestionario

Tal como hemos visto, la cumplimentación de la lista de comprobación (anexo III.B) incorpora múltiples referencias a reglamentos, documentos y guías sobre términos de aplicación, lo que va a requerir comprender un importante conjunto de referencias comunitarias y tener un bagaje técnico-ambiental para una evaluación eficaz. Por ello no podemos obviar la necesidad del importante esfuerzo adaptativo que podría suponer para las plantillas de los órganos familiarizarse con todo este contenido.<sup>22</sup>

A priori, la sencillez de estos esquemas de autoevaluación va a facilitar la tarea de los órganos responsables y gestores. Sin embargo esta pretensión de «preguntas relativamente sencillas» se encuentra con dificultades en aspectos clave para su comprobación<sup>23</sup>. Así, al no mencionarse criterios a los que referenciarse para evaluar aspectos como las «mejores prácticas ambientales» o «criterios de contratación pública ecológica», los órganos pueden no saber referenciar su valoración. Lo mismo puede suceder respecto a los conceptos «contribución positiva» o «daño significativo», que albergan en sí mismos un amplio margen de discrecionalidad en su apreciación y pueden provocar verificaciones dispares ante una misma tipología de actuaciones, provocando por ello incertidumbre a la hora de autoevaluar su cumplimiento. Esto puede conducir a que no se consiga eficazmente el objetivo que se pretende con esta Orden: «facilitar la interpretación uniforme del sistema».

---

<sup>22</sup> Se utilizan términos muy específicos vinculados al PRTR: componente, medidas, línea de acción, hitos y objetivos, CID, etc. que la propia Orden trata de paliar definiéndolos en el anexo I.

<sup>23</sup> No en vano en el anexo II.A (objetivos y procedimiento) de la propia Orden se establece: «... preguntas relativamente sencillas, pero con gran trascendencia en cuanto a la exigencia que subyace en cada término (el subrayado es nuestro)».

Por otro lado, todo el conjunto comunitario de estándares a tener en cuenta puede entrañar cierta dificultad por su complejidad técnica, si se tiene en cuenta el nivel deficitario del que parten muchos órganos gestores en términos de conocimientos especializados en materia ambiental. Es la propia Orden la que reconoce también esta evidencia: «es imposible cumplir las exigencias establecidas obviando la asignación de recursos específicos»<sup>24</sup>.

Es ilustrativo de esta apreciación el nivel deficitario que ha tenido hasta el momento la penetración de la dimensión ambiental en los órganos gestores de la contratación pública<sup>25</sup>, instrumento jurídico destinado a ser uno de los principales canales de ejecución del PRTR. En concreto, el último Informe de la Contratación Pública en España publicado este año 2021 ponía de relieve unas barreras estructurales y déficits en los órganos gestores, que evidencian cuellos de botella en la integración de la perspectiva ambiental en las administraciones públicas que tienen que ver con la falta de formación especializada en materia medioambiental y el desconocimiento de normativa sectorial medioambiental<sup>26</sup>.

Como indicio de los derroteros que pueda tomar esta cuestión sirve de ejemplo la opción ya adoptada por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, reconocido organismo científico de carácter estatal y principal responsable del Programa Estatal para Catalizar la Innovación y el Liderazgo Empresarial que, a pesar de contar con un departamento cuya principal función es realizar evaluaciones de proyectos de I+D desarrollados en este ámbito medioambiental, plantea esta tarea evaluación como no asumible por su personal técnico y adopta la iniciativa de buscar la solvencia externamente<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Así en el propio cuestionario se plantea la existencia de recursos humanos específicos para realizar esta tarea dentro de la estructura orgánica: «como aspectos esenciales, tiene como finalidad identificar la cobertura o no de los mismos, en términos radicales, esto es la consideración o no en la estructura orgánica y en los procedimientos».

<sup>25</sup> Téngase en cuenta que la perspectiva ambiental es un requisito obligatorio en la compra pública (art 1.3 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

<sup>26</sup> En concreto se citan: la falta de formación especializada en materia medioambiental; el desconocimiento de normativa sectorial medioambiental, dispersa y compleja, la ausencia de criterios comunes en la aplicación o utilización de las cláusulas medioambientales; los 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. 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.

<sup>27</sup> El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial ha sido uno de los organismos públicos que ha tomado ya la iniciativa de externalizar esta tarea de evaluación ambiental acudiendo a licitación pública para cubrir esta necesidad: [«Servicio de asistencia técnica especializada en el ámbito medioambiental para la elaboración de informes de no causar perjuicio para el medioambiente \(principio DNSH\) en el marco de las actuaciones financiadas con fondos europeos \(NextGenerationEU\) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»](#),

Otra importante implicación práctica deriva del hecho de que la verificación del cumplimiento de toda la normativa en materia ambiental en vigor no justifica por sí misma que la actuación se encuentre conforme con el principio DNSH, debido a que algunos de los objetivos considerados en el Reglamento de Taxonomía todavía no se han reflejado por completo en la legislación medioambiental. Esto puede afectar a la confianza y predictibilidad tanto para las administraciones públicas como para las empresas implicadas en la ejecución a la hora de firmar la declaración responsable del Anexo V<sup>28</sup>.

## 5. COMENTARIOS FINALES

El escaso tiempo disponible para el compromiso de fondos obliga a agilidad y sencillez procedimental. Por ello, la tramitación administrativa debe realizarse por esquemas y cauces formales de fácil cumplimentación que eviten dilaciones en el suministro de información al sistema de gestión y seguimiento del PRTR.

La incorporación formal de este ambicioso y complejo criterio DNSH ha quedado resuelta por esta Orden a través de un checklist basado en preguntas «relativamente sencillas» en un loable ejercicio de sistemática y simplicidad formal que cumple con la necesidad de proporcionar agilidad.

Sin embargo, a pesar de este planteamiento formal, esquemático y relativamente sencillo, surgen dudas de si basta para garantizar la efectividad de integración de este principio. La propia Orden reconoce que, en la práctica, es imposible cumplir las exigencias establecidas sin la asignación de recursos específicos y la adecuación de las estructuras orgánicas y los procedimientos a estas nuevas exigencias.

Por todo lo expuesto no podemos pasar por alto que, para el adecuado cumplimiento de estos cuestionarios, se requiere solvencia técnica en las unidades administrativas gestoras ya que de lo contrario pueden producirse inadecuadas evaluaciones y en última instancia, descertificaciones de fondos. Un indicio del insuficiente nivel de conocimiento técnico ambiental de partida en muchos órganos del sector público es la incapacidad de no haber podido incorporar hasta el momento la dimensión ambiental en la contratación pública.

---

(Fecha de último acceso 01/11/2021). Véase el [Informe de insuficiencia de medios](#) del expediente de contratación publicado en la Plataforma de Contratación del Estado.

<sup>28</sup> El Anexo IV contiene un modelo: «*Modelo declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR)*» sobre el compromiso de respetar los principios de economía circular y evitar impactos negativos significativos en el medio ambiente («DNSH») en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo en el marco de dicho Plan.



Así, apremia ganar competencias y capacitación de los empleados públicos o recabar medios humanos especializados para asegurar ese mejor cumplimiento de los requerimientos que menciona esta Orden. En la práctica, algunos organismos públicos como hemos visto, ya han tomado la iniciativa de abordar estas evaluaciones ambientales buscando la solvencia externamente<sup>29</sup>.

En suma, para garantizar el cumplimiento adecuado de este principio ambiental determinante para la elegibilidad de las actuaciones del PRTR, y para evitar descertificaciones y devoluciones posteriores, además de trámites formales ágiles y sencillos se hace necesario tener recursos y bagaje. Por ello, el desafío está servido.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BERNAL BLAY, Miguel Ángel. La gestión contractual de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos. En: BERNAL BLAY, Miguel Ángel y NAVARRO MOLINES, Gabriel (Eds.). *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. Z Monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza: 2021, pp. 217-245.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luís. La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Retrospectivas de futuro. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 1 de julio de 2021. Disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/06/2021-07-01-Dominguez-Consideraciones-medioambientales-resiliencia.pdf> (Fecha de último acceso 30/10/2021).

COMISIÓN EUROPEA. *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

---

<sup>29</sup> Hay que considerar que la externalización en entidades de colaboración privadas de funciones de asesoría o evaluación ambiental para servir de auxilio y contribuir de forma esencial a satisfacer el interés general arrastra consigo ciertas problemáticas respecto al valor de las actuaciones, el conflicto de intereses, y el control público del expediente ambiental. Sobre la externalización en la gestión ambiental véase VICENTE DAVILA, Fernando. [Del \(des\)equilibrio entre la agilidad procedimental y la protección ambiental: \[A propósito de la racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental que aprueba la Ley 9/2021, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia\]](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, (Fecha de último acceso 30/10/2021).



Europea). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2021-70014> (Fecha de último acceso 31/10/2021).

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN. *Guía Básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON)*, 7 de septiembre de 2021. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/estudios-guias-protocolos/guia-basica-plan-recuperacion.pdf> (Fecha de último acceso 31/10/2021).

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. *Informe de la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020*. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, abril de 2021. Disponible en [https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/75943fcc-67b7-4302-bbf5-b060b75d6330/20210414\\_INFORME\\_TRIENAL\\_APROBADO\\_POR\\_COMISION\\_PERMANENTE+.pdf?MOD=AJPERES](https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/75943fcc-67b7-4302-bbf5-b060b75d6330/20210414_INFORME_TRIENAL_APROBADO_POR_COMISION_PERMANENTE+.pdf?MOD=AJPERES) (Fecha de último acceso 31/10/2021).

LÓPEZ FERRO, Aloia. La Comisión Europea aprueba los criterios técnicos para la puesta en funcionamiento de la taxonomía climática. *IndustriaAmbiente: gestión medioambiental y energética*, n. 34, 2021, pp. 26-31.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15860](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15860)(Fecha de último acceso 31/10/2021).

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Recomendaciones para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (versión septiembre de 2021). Disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/transicion-verde/guidnshmitecov20\\_tcm30-528436.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/transicion-verde/guidnshmitecov20_tcm30-528436.pdf), (Fecha de último acceso 31/10/2021).

PERNAS GARCÍA, José. Comprar «rápido» y «estratégicamente» en la ejecución de los fondos Next Generation. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas. En: BERNAL BLAY, Miguel Ángel y NAVARRO MOLINES, Gabriel (Eds.). *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*.: Monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza: 2021, pp. 155-216.

VICENTE DAVILA, Fernando. ¿Cómo cumplir con la evaluación del principio DNSH?: un tema clave en la contratación pública Next Generation EU, Actas del Congreso Internacional on line Temas clave de la contratación pública celebrado el 4 y 5 de octubre 2021, Universidade de Vigo. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, ISSN-e 2007-3798, (en impresión).