

# El **Principio DNSH** en la gestión contractual de las actuaciones del PRTR

Juan José Pernas García

[www.josepernas.com](http://www.josepernas.com)

## REFLEXIONES PREVIAS

- La conveniencia de **reforzar el enfoque obligatorio en la LCSP** y el **desarrollo reglamentario y técnico coordinado y coherente de la LCSP** para hacer efectiva estas exigencia
- La necesaria clarificación en la LCSP de la **vinculación con el objeto del contrato**, teniendo en cuenta las resistencias culturales al enfoque estratégico
- La determinación de criterios para **definición de “compra pública verde”** (Reglamento de Taxonomía)
- Integración del **enfoque de la economía circular** en la LCSP (preferencia por la “servitización”, preferencia por los servicios de reutilización y remanufactura, justificación de necesidad de compra suministros, etc.)
- .....

## 1. Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: **condicionado ambiental de los fondos NG**

- **1. Principio “de no causar daños significativos a objetivos ambientales” (DNSH):** “ninguna de las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el plan de recuperación y resiliencia cause un **perjuicio significativo a objetivos medioambientales** en el sentido del **artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852** (Reglamento de Taxonomía)”
  - También presente en otras líneas de financiación comunitarias: **Reglamento INVEST EU** (“comprobación de sostenibilidad”); **Reglamento FEDER, cohesión**, etc.

1. Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: **condicionado ambiental de los fondos MRR**

- **2. Etiquetado verde:** Los planes nacionales deben contribuir “**de manera efectiva a la transición ecológica**”, a la que tendrán que dedicar “un importe equivalente a como **mínimo el 37 %** de la dotación total del plan de recuperación y resiliencia” (art. 19.3, RMRR; anexo VI)
  - PRTR: 39,7% (Art. 4.1, Orden 1030/2021)

## 1. Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: **condicionado ambiental de los fondos MRR**

- Principio DNSH y etiquetado verde: “**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” (art. 2.2, Orden 1030/2021)

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

### ○ Relevancia del principio DNSH:

- “**Todas las actuaciones**” que se ejecuten dentro del PRTR “deben cumplir” con el principio DNSH.
- “La **importancia de este requisito es crucial** y que su incumplimiento podría conducir a que **algunas actuaciones se declararan no financiables**”.

### ○ Contexto aplicativo no ideal:

- Gran complejidad regulatoria y metodológica
- Ausencia de formación, recursos, conocimiento técnico, cultura administrativa...

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

### ○ Normas de referencia para la aplicación del principio:

- Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: condicionado ambiental de los fondos NG (**Reglamento MRR**)
- 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 (**Reglamento de Taxonomía**)
  - Reglamentos delegados 2021/2139, **criterios técnicos de selección** para determinar si una actividad económica no causa perjuicios significativos (**Reglamento Taxonomía CLIMA**)
- **Orden HFP 1030/2021**, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Ministerio de Hacienda y Función Pública*

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

### ○ Actos de referencia en la aprobación del PRTR

- Propuesta de **DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO** relativa a la **aprobación** de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Bruselas, 16.6.2021 COM(2021) 322 final 2021/0156).
  - **ANEXO** de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo (Bruselas, 16.6.2021 COM(2021) 322 final).
  - **DOCUMENTO DE TRABAJO** DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Bruselas, 16.6.2021, COM(2021) 322 final).
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 por el que se aprueba el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**.

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

- Instrucciones y documentos técnicos de referencia para la aplicación del principio:
  - Guía técnica de la **Comisión Europea** sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” (2020) (Art. 5, Orden 1030/2021)
  - “Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar daño significativo al medio ambiente”, **Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico** (septiembre, 2021) (Anexo III.B, Orden 1030/2021)
  - “Orientaciones para la incorporación de criterios transversales para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. **Comité Técnico** (octubre, 2021)
  - Instrucción de 23 de diciembre de la **Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado** sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (diciembre, 2021).
  - Otros documentos de gestión de referencia (**OBCP**, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Defensa, Ministerio Industria, Comercio y Turismo, etc....)
  - ...

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

- Necesidad de desarrollar una **guía de referencia única**:
  - Que **oriente procedimentalmente** a los órganos gestores sobre **cómo, quién y cuando** debe darse cumplimiento al principio DNSH
  - Que **defina, simplifique y automatice**, lo máximo posible, la **metodología de evaluación aplicable**
  - Que **defina cláusulas tipo**
  - Que tenga en cuenta el **contexto temporal** y los riesgos en la ejecución de los fondos PRTR
- ... **legitimación jurídica** de dicha guía como referencia única mediante la modificación de la Orden 1030/2021
- ...resultado de un **trabajo coordinado** Ministerio Hacienda-MITRD

## 2.1. ¿**Quién debe cumplir** con las exigencias del principio DNHS?

- “**Entidades** que integran el sector público”
- “Cualesquiera **otros agentes implicados** en la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia como perceptores de fondos” (art. 1.2, Orden 1030/2021).

## 2.1. ¿Cuáles son las **implicaciones** del principio DNSH?

- **No se financiarán**, en consecuencia, proyectos de inversión con cargo al MRR, que sean **no elegibles** o que **no superen la evaluación de perjuicios significativos** (considerando 23, arts. 5,17.3, RMRR):
  - *Inversiones “no elegibles”*:
    - Definidas en la Decisión de Ejecución del Consejo (CID); Guía Técnica Comisión Europea; Guía MITERD
    - Incumplan la legislación ambiental de la UE
  - *“Inversiones elegibles”* (anexo del CID, PRTR e instrumentos de aplicación PRTR), *siempre que superen* una evaluación simplificada o sustantiva DNSH

## 2.1. ¿Cuáles son las **implicaciones** del principio DNSH?

- Al juicio previo de **necesidad**...
- ...se añade la evaluación preliminar de **elegibilidad o compatibilidad ambiental** de la inversión con el objetivo de **transición ecológica** del PRTR

## 2.1. ¿Cuáles son las **implicaciones** del principio DNSH?

- Solo se podrán desarrollar las **actuaciones elegibles** que superen una **evaluación** de cumplimiento del principio DNSH....

## 2.2. ¿**Cómo se evalúa** el daño significativo de las **actuaciones elegibles** que son ejecutadas a través de contratos públicos?

- Evaluación de **cada uno de los seis objetivos ambientales**
- **Tipos:**
  - **Evaluación simplificada**
    - Impacto previsible nulo o insignificante
    - “Contribuyen sustancialmente”: Reglamentos delegados 2021/2139, (Reglamento Taxonomía CLIMA)
    - Etiquetado 100%: anexo IV, RMRR
  - **Evaluación sustantiva:** importancia de la preparación contractual: calidad ambiental técnica y jurídica

## 2.2. ¿**Cómo se evalúa** el daño significativo de las **actuaciones elegibles** que son ejecutadas a través de contratos públicos?

- **Directrices técnicas y metodología:**
  - Guía Técnica de la Comisión Europea (lista de verificación, anexo I, anexo IV, ejemplos)
  - Guía MITERD (cuestionario de autoevaluación, anexo II)
  - Check-list anexo III.B, Orden 1030/2021
- Constancia en el **expediente de contratación**

## 2.3. ¿**Quién debe (puede hacer)** esta evaluación de cumplimiento DNSH en el órgano de contratación?

- **Personal técnico de las unidades gestoras**, responsables de los PPT, en colaboración con el personal responsable del PCAP
  - Papel de apoyo y asesoramiento y supervisión (técnico y jurídico) de los **órganos ambientales**
  - Creación de **oficinas DNSH**, vinculadas a los órganos ambientales (apoyo técnico y jurídico)
  - ... posible **externalización** (asistencia técnica y jurídica)

## 2. Principio “no causar daño significativo a objetivos ambientales” (DNSH)

- El principio DNSH debe integrarse y cumplirse en la **fase de preparación contractual**:
  - “parece razonable que el órgano de contratación **atienda, a la hora de elaborar los pliegos, a las orientaciones aprobadas** por los órganos competentes en la materia” (**Instrucción de 23 de diciembre, JCCP**)

# 3. Normas, instrucciones y documentos de referencia

- **1. Guía técnica de la Comisión Europea** sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo”
  - “la descripción de las medidas dentro del PRR **debería reflejar desde un principio las consideraciones pertinentes respecto del principio DNSH**”.
  - “Esto puede significar **integrar las consideraciones respecto del principio DNSH** y los pasos de mitigación necesarios que deben tomarse para garantizar el cumplimiento, en los hitos y objetivos correspondientes o **en los procesos de licitación y adjudicación de contratos públicos**”.
  - **Recomendación:** integrar la obligatoriedad de respetar la Guía en los PCAP y, en su caso, técnicos (*Orientaciones CT*)

# 3. Normas, instrucciones y documentos de referencia

- **2. Orden HFP 1030/2021**, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del plan de recuperación, transformación y resiliencia. **Ministerio de Hacienda y Función Pública**
  - **“Test específico de autoevaluación”** (anexo II.B.4)
  - **Check-list** para facilitar a los gestores la aplicación de un sistema de seguimiento o procedimiento de valoración de riesgo de cumplimiento del principio DNSH, con relación a cada uno de los seis objetivos ambientales que deben ser evaluados (anexo III.B)
  - **Normas y documentos de referencia** para la evaluación DNSH

### 3. Normas, instrucciones y documentos de referencia

- *“**Guía** para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar daño significativo al medio ambiente”, **Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico** (septiembre, 2021)*
  - **“todas las actuaciones”** que se ejecuten dentro del PRTR “deben cumplir” con el principio DNSH.
  - **“la importancia de este requisito es crucial** y que su incumplimiento podría conducir **a que algunas actuaciones se declararan no financiables”**.

### 3. Normas, instrucciones y documentos de referencia

- “**Guía** para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar daño significativo al medio ambiente”, **Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico** (septiembre, 2021)
- Órganos gestores contractuales hacer un **TEST de autoevaluación del cumplimiento del principio DNSH**, conforme al **Anexo II** de esta Guía, para su integración en los expedientes de contratación.

### 3. Normas, instrucciones y documentos de referencia

- **5. Instrucción de 23 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (diciembre, 2021):**
  - “En los pliegos se habrá de **incluir necesariamente una referencia al preceptivo cumplimiento** de las obligaciones asumidas en materia de etiquetado verde y etiquetado digital y los **mecanismos establecidos para su control**, así como al preceptivo cumplimiento de las obligaciones asumidas por la aplicación del principio de no causar un daño significativo y las consecuencias en caso de incumplimiento”.

### 3. Aspectos a considerar en la gestión contractual de fondos PRTR sobre el Principio “DNSH”

- 1. Hacer referencia al “**componente del Plan, la medida (inversión o reforma) y en su caso, submedida** concreta en que se incardinan las actuaciones a llevar a cabo con ese instrumento”

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- Tener en cuenta la **dimensión técnica** de la integración del DNSH en el PPT y también en el PCAP
  - Importancia del *conocimiento técnico de calidad* para determinar las características ambientales de la prestación y los *medios de verificación objetivos*
  - *Proporcionalidad* de la exigencia de condiciones DNSH
  - La relevancia del *trabajo coordinado* en la elaboración del PPT y el PCAP

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- Relevancia **dimensión jurídica sectorial**:
  - Identificación y cumplimiento de la *legislación ambiental*
  - Interrelación procedimiento de contratación y cumplimiento de los requisitos de intervención ambiental: *riesgos temporales y de incumplimiento DNSH*
  - La importancia de la *planificación contractual*

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 1. Integrar la “**obligatoriedad** de cumplir el principio DNSH para todos los objetivos medioambientales (**Orientaciones CT, Instrucción JCCP**), **en quién recae** y las **consecuencias de su incumplimiento**”.

3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 2. **Integrar cláusulas y criterios ambientales en los pliegos técnicos y administrativos** que faciliten la prueba de cumplimiento de DNSH, de acuerdo con la Guía de la Comisión y del MITERD

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 3.1. Integrar las **condiciones ambientales preestablecidas PRTR**:
  - Las **condiciones específicas** que en su caso “se hayan detallado en la inversión, dentro de la **Componente del PRTR** (aparts. 3 y 8) en que se incardina la actuación a llevar a cabo” (*Orientaciones CT*)
  - Anexo de **Decisión de Ejecución del Consejo** (en adelante CID)
  - “Referencia al **etiquetado climático de existir**” y sus condiciones (*orientaciones CT*). (aparts. 3 y 6, Componente PRTR)

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- Ejemplo: *Componente 12, Inversión 1, PRTR: "Espacios de datos sectoriales"*

"Al menos el 70% (en peso) de los residuos de construcción y demolición no peligrosos (excluido el material natural mencionado en la categoría 17 05 04 en la Lista europea de residuos establecida por la Decisión 2000/532 / EC) generados, en las actuaciones previstas en esta inversión, será preparado para su reutilización, reciclaje y recuperación de otros materiales, incluidas las operaciones de relleno utilizando residuos para sustituir otros materiales, de acuerdo con la jerarquía de residuos y el Protocolo de gestión de residuos de construcción y demolición de la UE."

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 3.2. Indicios de cumplimiento del principio DNSH: “**respeto de los criterios comunitarios de “contratación pública ecológica”** (Guía técnica de la Comisión; Check-list, Orden 1030/2021; Guía MITERD)
  - Criterios comunes de la Comisión Europea

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 3.3. **Utilizar otras normas o documentos técnicos de referencia** para la definición de cláusulas o criterios DNSH en los pliegos contractuales:
  - **Reglamentos delegados 2021/2139**, criterios técnicos de selección para determinar si una actividad económica no causa perjuicios significativos (**Reglamento Taxonomía CLIMA**)
  - Guía DNSH del MITERD (anexo IV), Documentos Técnicos de Referencia EMAS, ...

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 4. Garantía de cumplimiento DNSH por **licitadores** y/o **Contratista/subcontratista**:
  - Exigencia de **Declaración responsable relativa al compromiso de cumplimiento** del principio DNSH (*Modelo anexo IV.C, Orden 1030; anexo III, Guía MITERD*)
  - Posibilidad de exigir a los licitadores: **Autoevaluación de cumplimiento DNSH**, prestaciones con mayor riesgo de incumplimiento DNSH (*Guía MITERD*)
    - Posibilidad de exigir que esté **validada por entidad independiente** acreditada por la ENAC en el esquema de acreditación RD-31 sobre evaluación de criterios DNSH

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 5. Definición de **criterios de valoración alineados con el cumplimiento del DNSH** (preferentemente automáticos, *Guía MITERD, Orientaciones Comité Técnico*)
  - Art. 31, L7/2021, Obligación criterios climáticos
    - “en la medida en que en una de las cuatro directrices del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la transición ecológica, **se recomienda hacer una interpretación extensiva de esta obligación**, e incluirlo como **criterio de selección y criterio de valoración en la medida de lo posible**” (Orientaciones, Comité Técnico, 2021)

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 6. Incluir **condiciones especiales de ejecución** que establezcan la obligación del **contratista (y subcontratista)** de garantizar “el pleno cumplimiento del principio DNSH) y, en su caso, el etiquetado climático (adaptar a la naturaleza de cada prestación) (*Art. 8.2, Orden 1030/2021, Instrucción JCCP; Guía MITERD; Guía Comisión*)
  - **Plan de vigilancia y seguimiento** sobre el cumplimiento de las condiciones DNSH:
    - Elaboración de **informe de seguimiento periódico y final, validado por entidad acreditada**

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- 6. Identificar los **medios de prueba y verificación del cumplimiento** del **principio DNSH y etiquetado verde** (Guía Técnica de la CE; Guía MITERD, Orientaciones CT, Instrucción JCCP):
  - Anexo II, Guía Técnica de la Comisión
  - Guía MITERD (para actuaciones específicas)
  - Reglamento delegado 2021/2139

### 3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

- Acreditación de la obtención de los **permisos y autorizaciones** y realización de las **evaluaciones ambientales** correspondientes
- Certificados acreditativos (o medios equivalentes) del cumplimiento de **sistemas de gestión ambiental** (ISO, EMAS, etc.)
- Exigencia en los pliegos de buenas prácticas ambientales de los **Documentos Técnicos de referencia EMAS**
- Disponibilidad de **certificados de etiquetas ambientales** de productos o servicios (o medios equivalentes)
- Aplicación de **criterios de contratación pública verde** de la UE
- La inversión se ha sometido a **verificación climática o ambiental**
- **Autoevaluaciones DNSH** por el contratista
- ....

## 4. Recomendaciones de gestión contractual de fondos NG sobre el Principio “DNSH”

- Criterio de valoración: **sistema de seguimiento digital de ejecución contractual** (*Orientaciones CT*)
- Deberá incluirse en el pliego la obligación de presentación por el **contratista o subcontratista** (*Art. 8.2, Orden 1030/2021; Instrucción JCCP*):
  - **Declaración responsable** relativa al **compromiso de cumplimiento** de los principios transversales establecidos en el PRTR (principio de la **economía circular y DNSH**) y que pudieran afectar al ámbito objeto de gestión (*Modelo anexo IV.C*).

3. Aspectos a considerar para **cumplir el principio DNSH** en la **preparación contractual** de actuaciones PRTR

#### ○7. **Modificación contractual**

- Tomar en consideración los riesgos derivados para el cumplimiento de DNSH (*Guía MITERD*)
- “Será oportuno prever como causa de modificación del contrato la orden de la Autoridad Responsable para adoptar medidas correctoras” para dar cumplimiento a DNSH o etiquetado verde (*Instrucciones 23 de diciembre, JCCCP*)

## REFLEXIONES FINALES

- El **carácter expansivo** del principio que debe proyectarse sobre **todas las técnicas y fases** de ejecución de las reformas e inversiones y sobre **todos los actores**
- El incumplimiento del principio de DNSH puede implicar el **riesgo de no desembolsos o de descertificaciones futuras**

## REFLEXIONES FINALES

- La necesidad **urgente** de poner en marcha **campañas de formación** para los gestores contractuales de fondos MRR (metodologías y riesgos)
- La importancia de disponer de **conocimiento e información técnica y jurídica ambiental** de calidad
- Necesidad de **órganos técnicos ambientales de apoyo y supervisión**.....o externalización
- Es preciso disponer una **guía única de referencia para las unidades gestoras** para la aplicación del principio DNSH (claridad y automatismo en el procedimientos y en la determinación de cláusulas técnicas y administrativas)

## REFLEXIONES FINALES

- El principio DNSH representa un **cambio de cultura administrativa** en la planificación y definición de reformas e inversiones, para garantizar la **coherencia con las políticas de transición ecológica**, que va **más allá de la gestión de los fondos NG**
  - Medidas organizativas: "transversalización" del medio ambiente
  - Nuevos perfiles profesionales e incremento de la capacidad técnica