

La contribución de los fondos Next Generation al contrato social para el siglo XXI

(Una aproximación desde el principio DNSH)

Daniel Patiño Miñana
Vicepresidente CES CV Grupo I
dpatino@pv.ccoo.es

Índice

1. Introducción.....	Página 2
2. Una aproximación al principio no causar daño significativo (DNSH)..	Página 4
3. Aplicación del principio DNSH en la Comunitat Valenciana.....	Página 9
4. La contribución del principio DNSH al nuevo contrato social.....	Página 14
5. Bibliografía.....	Página 17

Resumen

El objetivo de este trabajo es hacer una aproximación a la aplicación del principio no causar un daño significativo al medio ambiente en el despliegue de los Fondos Next Generation y su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los objetivos climáticos.

Para ello se llevó a cabo una investigación estrictamente de tipo documental con recopilación bibliográfica en la que se valoran los aspectos normativos como la evaluación de los datos de ejecución del Mecanismo de Recuperación de Resiliencia (MRR) en la Comunitat Valenciana y la contribución al debate sobre el contrato social para el siglo XXI.

Palabras clave: No causar daño significativo (DNSH) al medio ambiente, contrato social, cambio climático, Objetivos de Desarrollo Sostenible

Abstract

The aim of this paper is to approach to the application of the principle of do not significant harm in the deployment of the Next Generation Funds and their contribution to the fulfilment of the Sustainable Development Goals and climate goals.

Based on a strictly documentary-type investigation was carried out with a bibliographical compilation in which the normative aspects such as the evaluation of the execution data of the Recovery and Resilience Mechanism (RRM) in the Valencian Community and the contribution to the social contract for the 21st century discussion are valued.

Keywords: Do not significant harm (DNSH), social contract, climate change, Sustainable Development Goals.

1. Introducció

La situació excepcional ocasionada por la propagació del COVID-19 modificó alguns de los paradigmas que desde la Unión Europea habían sido consolidados en otras crisis o situaciones adversas económica y socialmente.

El **REGLAMENTO (UE) 2020/2094** DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2020¹ estableció un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea con el fin de impulsar una recuperación sostenible y resiliente de la actividad económica centrado en medidas destinadas, tal y como refleja su artículo 1, a restablecer los mercados de trabajo así como los sistemas de servicios de asistencia sanitaria; a revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y sostener su transición hacia una economía ecológica y digital; a ofrecer apoyo a las empresas afectadas por el impacto de la crisis de la COVID-19, en particular a las pequeñas y medianas empresas, y apoyo a la inversión en actividades que resulten esenciales para el fortalecimiento del crecimiento sostenible en la Unión, incluida la inversión financiera directa en empresas; medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19; para la creación de capacidades a nivel de la Unión para mejorar la preparación frente a futuras situaciones de crisis; para el mantenimiento de los esfuerzos para garantizar una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático; y a ayudar a la agricultura y el desarrollo en las zonas rurales para que puedan hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19.

El cambio de paradigma del Instrumento radica en un importante apoyo del programa prestado en forma de ayuda no reembolsable, basado en la asignación de recursos financieros a partir de la contribución de las medidas a la consecución de unos hitos y objetivos. En el caso de España, la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia mediante el Real Decreto 36/2020² pretende establecer un proyecto de país, que requiere contar con instrumentos de ejecución y control ágiles, así como un sistema de gobernanza que garantice la transparencia, coherencia de actuaciones y continuidad en el tiempo. Para ello, emplaza a la implicación de todos los agentes económicos y sociales, de todos los niveles de gobierno y del conjunto de los recursos de la administración pública.

El Plan tiene cuatro ejes transversales la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial la igualdad de género. A través de la vertebración en 10 políticas palanca, se recogen treinta componentes, 212 medidas de las que 110 se centran en inversiones y 102 reformas, que permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas del Plan³.

1 Disponible: <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00023-00027.pdf>

2 Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>

3 Disponible: <https://planderecuperacion.gob.es/>

El desarrollo del Plan no elude la vital importancia de la transición ecológica, no en vano, el 40% de las inversiones del mecanismo de recuperación y resiliencia focalizan en esta materia el conjunto de inversiones y reformas, pero este concepto, como todos aquellos de origen político refieren a expresiones imprecisas. Compartimos la definición del profesor Ernest García a partir de *un eventual proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, así como en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que llevase de la situación actual, demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de riesgos excesivos, a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas; y todo ello sin alterar sustancialmente la organización de las actividades económicas ni las formas básicas del sistema político democrático y manteniendo –o incluso aumentando– los niveles actuales de satisfacción de las necesidades materiales de la población*⁴. Esta completa definición, a partir de los indicadores del índice de desarrollo humano (IDH) de Naciones Unidas y la huella ecológica definida por el Global Footprint Network sitúan la conflictiva relación entre desarrollo y sostenibilidad.

Y es que resulta pertinente analizar la definición desde varias perspectivas. En primer lugar, surge la pregunta en los cambios en los sistemas de producción y consumo, ¿eventuales o estructurales? En segundo lugar, con la finalidad en el cambio en las instituciones sociales y políticas, así como en la forma de vida y los valores de la población. A estas dos cuestiones parece responder la necesidad de construir social y políticamente un acuerdo que corrija los mayores desafíos a los que hacer frente por la sociedad: el cambio climático y la desigualdad social. La necesidad de un nuevo contrato social que, como señala Antón Costas, *a modo de pegamento*, regule los mecanismos de forma permanente en la corrección de los niveles de desigualdad para satisfacer las necesidades básicas humanas, en un contexto de sobreexplotación de recursos naturales y el exceso de la sobrecapacidad de la Tierra que permitan que una sociedad plural funcione armoniosamente, que la economía sea inclusiva y que la democracia no caiga en el caos político⁵.

En definitiva, el objeto del presente artículo consiste en aproximar un análisis del impacto de los fondos de recuperación al impulso de la renovación del contrato social y acercar las dificultades en la eficacia del principio de no causar daño significativo en el condicionamiento de las inversiones del Instrumento.

4 GARCÍA, E. La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Ambienta*, la revista del ministerio de Medio Ambiente. Diciembre 2018. Disponible: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_125_86_100.pdf (Fecha de Consulta: 25/08/2022)

5 COSTAS, A. Los pilares para construir un nuevo contrato social. *Gaceta Sindical* n.º 38. Junio 2022

2. Una aproximación al principio no causar daño significativo (DNSH)

El 25 de septiembre de 2015, se adoptó la Agenda 2030 por la Asamblea General de las Naciones Unidas que se centra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y abarca las tres dimensiones de la sostenibilidad: social, medioambiental y económica. Este nuevo marco mundial vino de la mano de la aprobación por la Unión del «**Acuerdo de París**» el 5 de octubre de 2016 en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entre sus compromisos fija el objetivo de reforzar la respuesta al cambio climático compatibilizando los flujos financieros con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Consecuencia de ambos, se aprueba el **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 (en adelante el Reglamento de Taxonomía⁶), que crea un instrumento o sistema de clasificación unificado de la UE, que aporta claridad sobre las actividades que pueden considerarse sostenibles si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible a partir de la publicación de actos delegados de la Comisión que definirán los criterios técnicos para apreciar en qué supuestos se puede considerar que una inversión no causa un perjuicio significativo al medio ambiente o que supone una contribución significativa a algunos de los objetivos ambientales.

Como señala el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE⁷), la taxonomía de la UE debe reflejar un nivel de ambición superior al previsto en los actos legislativos de la Unión. Su éxito está ligado a su amplia aceptación social. Las actividades incluidas no deben poner en peligro objetivos medioambientales ni normas sociales y deben respetar el principio de precaución.

Esta exigencia comunitaria, que ha venido para quedarse, viene regulada en el art. 17 del Reglamento de Taxonomía a través de la aplicación del principio de *no causar daño significativo al medio ambiente*. Este principio transversal de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), de indudable complejidad, debe condicionar todas las reformas e inversiones del MRR (art. 2.2.c) de la Orden de Hacienda y Función Pública HFP/1030/2021⁸.

A modo de definición inicial se considerará que una actividad económica causa un perjuicio significativo:

1. A la mitigación del cambio climático, cuando la actividad dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero;

6 Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2020-80947>

7 (2022/C 152/16). Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AE3471&from=EN>

8 BOE 30 de septiembre de 2021

2. A la adaptació al canvi climàtic, quan la activitat provoqui un augment dels efectes adversos de les condicions climàtiques actuals i de les previstes en el futur, sobre sí mateixa o en les persones, la naturalesa o els actius;

3. A una utilització i protecció sostenibles dels recursos hídrics i marins, quan la activitat vagi en detriment:

3.1. del bon estat o del bon potencial ecològic de les masses d'aigua, incloses les superficials i subterrànies,

3.2. del bon estat ecològic de les aigües marines;

4. A l'economia circular, especialment a la prevenció i el reciclatge de residus, quan:

4.1. dicha activitat generi importants ineficiències en el ús de materials o en el ús directe o indirecte de recursos naturals, com les fonts d'energia no renovables, les matèries primeres, l'aigua o el sòl en una o diverses fases del cicle de vida dels productes, en particular en termes de durabilitat i de possibilitats de reparació, actualització, reutilització o reciclatge dels productes,

4.2. la activitat doni lloc a un augment significatiu de la generació, incineració o eliminació de residus, excepte la incineració de residus perillosos no reciclables, o

4.3. la eliminació de residus a llarg termini pugui causar un perjudici significatiu i a llarg termini per al medi ambient;

5. A la prevenció i el control de la contaminació, quan la activitat doni lloc a un augment significatiu de les emissions de contaminants a l'atmosfera, l'aigua o el sòl, en comparació amb la situació existent abans del començament de la activitat.

6. A la protecció i restauració de la biodiversitat i els ecosistemes, quan la activitat:

6.1. vagi en gran mesura en detriment de les bones condicions i la resiliència dels ecosistemes,

6.2. vagi en detriment de l'estat de conservació dels hàbitats i les espècies, en particular dels d'interès per a l'Unió.

La complexitat i la importància d'aquest requisit per evitar que el seu incumpliment pugui conduir a la declaració d'actuacions com no finançables ha propiciat l'aparició de diverses guies tècniques en virtut del Reglament relatiu al MRR⁹

9 Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2021-70014>

como a cargo del Ministerio de Transición Ecológica¹⁰. En ellas, se armonizan diversos parámetros mediante el sistema de autoevaluación que distinguen dos grandes categorías de actividades:

1. Las **actividades no elegibles en ningún caso**, ya que, por su propia naturaleza y características, afectan de forma significativa a uno o varios de los 6 objetivos medioambientales. Estas actividades han de descartarse sin proceder a una evaluación o justificación de las mismas.

En esta primera categoría se encuentran las del Anexo I que a modo de resumen se concentran en:

a) Construcción de refinerías de crudo, centrales térmicas de carbón y proyectos que impliquen la extracción de petróleo o gas natural.

b) Actividades relacionadas con los combustibles fósiles, incluida la utilización ulterior de los mismos.

c) Actividades y activos en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) en relación con las cuales se prevea que las emisiones de gases de efecto invernadero que van a provocar no se situarán por debajo de los parámetros de referencia pertinentes.

d) Compensación de los costes indirectos del RCDE.

e) Actividades relacionadas con vertederos de residuos e incineradoras, esta exclusión no se aplica a las acciones en plantas dedicadas exclusivamente al tratamiento de residuos peligrosos no reciclables, ni en las plantas existentes, cuando dichas acciones tengan por objeto aumentar la eficiencia energética, capturar los gases de escape para su almacenamiento o utilización, o recuperar materiales de las cenizas de incineración, siempre que tales acciones no conlleven un aumento de la capacidad de tratamiento de residuos de las plantas o a una prolongación de su vida útil; estos pormenores deberán justificarse documentalmente para cada planta.

f) Actividades relacionadas con plantas de tratamiento mecánico-biológico, excepto las acciones en plantas de tratamiento mecánico-biológico existentes, si las acciones tengan por objeto aumentar su eficiencia energética o su reacondicionamiento para operaciones de reciclaje de residuos separados.

g) Actividades en las que la eliminación a largo plazo de residuos pueda causar daños al medio ambiente.

¹⁰ Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. Septiembre 2021. Disponible: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/recuperacion-transformacion-resiliencia/transicion-verde/guidadnshmitecov20_tcm30-528436.pdf

2. Las **actividades elegibles de forma justificada**, en las que se puede demostrar que no se van a causar daños significativos a ninguno de los 6 objetivos medioambientales.

Diferenciaremos dos subcategorías:

a. **Actividades que no tienen un bajo impacto ambiental**, que deberían restringirse solo a casos excepcionales y claramente justificados, bajo estos requisitos:

- No se disponga de alternativas viables de bajo impacto ambiental desde el punto de vista técnico y económico
- Se están adoptando los mejores niveles de desempeño ambiental en el sector
- Conduzcan a un desempeño medioambiental significativamente mejor que las alternativas disponibles en el sector.
- Evitan situaciones de bloqueo perjudiciales para el medio ambiente (no amplían la vida útil ni la capacidad de las tecnologías que tienen efectos negativos)
- No se obstaculiza el desarrollo y la implantación de alternativas de menor impacto

b. **Actividades con un bajo impacto ambiental**, cuya justificación estaría sometida a una menor condicionalidad derivada de sus menores efectos ambientales.

Aparentemente, la amplitud en la interpretación debería ir acompañada de una concreción a partir de una coordinación interadministrativa y un conocimiento claro por parte de las entidades concurrentes para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa comunitaria para la ejecución del Plan. A modo enunciativo, la Orden HFP/1030/2021 define la estructura de hitos y objetivos de cada componente según la descripción de la medida en la Decisión de Ejecución del Consejo (en adelante CID)¹¹, es decir, metas asociados con indicadores, cualitativos o cuantitativos, cuya verificación en momentos determinados del tiempo, determinen el cumplimiento o la adecuación de la gestión. Esto supone un aspecto esencial para poder solicitar los desembolsos del Instrumento.

Esta Orden define fórmulas de verificación como el etiquetado verde, o la sujeción a normas sobre prevención del fraude, evitando duplicidades en los beneficiarios o la armonización de los sistemas de información para la lucha contra el fraude. Esta información compondrá el informe a remitir por la Comisión al Consejo antes del 31 de octubre de 2022 en aplicación del art. 4 del Reglamento del Instrumento de Recuperación.

A nadie se le escapa que los esquemas de autoevaluación y las listas de verificación a implementar por los órganos responsables y gestores *van a necesitar un importante esfuerzo adaptativo de las plantillas ya que el cumplimiento de estándares a tener*

¹¹ COM(2021) 322 final 2021/0156 (NLE). Disponible: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_es.pdf

*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*¹². Así se reconoce en el anexo II. A de la Orden «es imposible cumplir las exigencias establecidas obviando la asignación de recursos específicos y la adaptación de los procedimientos al ámbito de gestión». Este factor se une a problemas normativos debido a su dispersión y complejidad normativa, así como una ausencia de criterios comunes en la aplicación o utilización de las cláusulas medioambientales¹³.

La Generalitat Valenciana ha impulsado un programa que pretende paliar el déficit de las plantillas mediante el Programa de contratación de personal técnico para la captación y gestión de fondos europeos (ERTEFE) 2022¹⁴ cuyo objetivo es *poner a disposición de las entidades locales de menor población y recursos, a personas graduadas, desempleadas u ocupadas, inscritas en los Espai Labora de la Generalitat, que serán los nodos locales sobre los que se conformará una red territorial para la captación y gestión de fondos europeos (...) contribuyendo al cumplimiento del objetivo 346 del anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo de alcanzar 68 proyectos en todo el Estado, así como a la implementación de la línea estratégica económica (Programa 1. Establecimiento de un marco económico y fiscal favorable para la promoción de actividades económicas en municipios en declive demográfico) recogida en el Plan Estratégico Valenciano Antidespoblamiento 20-30, mediante el que se concreta la Agenda Valenciana Antidespoblación (Agenda AVANT)*. El programa tiene un importe global máximo estimado es de 15.382.182,96 euros en el marco 2022-2023 con unas reservas específicas para Mancomunidades y municipios con una población entre 2000 y 5000 habitantes.

12 VICENTE DAVILA, F. 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 PRTR. Actualidad Jurídica Ambiental, n. 119, Sección “Artículos doctrinales”. 10 de enero de 2022, ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3

13 Como así se manifiesta en el Informe Trienal relativo a la contratación pública en España (2018-2020). Disponible: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>

14 DOGV 16/06/2022

3. Aplicación del principio DNSH en la Comunitat Valenciana

Según los datos de la Generalitat Valenciana¹⁵, hasta 31 de mayo de 2022 se habían asignado 1.641,9 millones de € desde 2020 hasta la parte provisional de 2022, resultando un importe ejecutado de 111 millones. Las cantidades asignadas se focalizan en 11 componentes con impacto directo en la transición ecológica cuya asignación asciende a 854 millones €.

A modo de ejemplo, el componente 2 (Plan de Rehabilitación de Vivienda y regeneración urbana) posee la mayor asignación de todos con 270,7 Millones de €, de los que hasta el momento se han presupuestado 181,9M€ y ejecutado 200.000€. Las inversiones se acogen al C02.I01. Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales y al C02.I02. Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes. Sobre estas dos inversiones podemos desplegar las actuaciones administrativas en cinco órdenes de bases reguladoras de subvenciones.

Si atendemos a las bases de alguna de ellas, encontramos menciones expresas al principio DNSH tanto como requisito a cumplimentar en la solicitud como requisito de la obra sobre la que intervenir:

2.15. Declaración responsable firmada por el solicitante de que la actuación propuesta se adecúa al principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH por sus siglas en inglés) y su normativa de aplicación, tanto nacional como europea, y en particular en lo dispuesto en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el cual se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y su normativa de desarrollo, y en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, y de acuerdo con la Guía Técnica de la Comisión Europea (2021/C58/01) sobre la aplicación de este principio, así como compromiso de cumplimiento del etiquetado climático y digital.

En caso de incumplimiento del principio DNSH, del etiquetado climático o de las condiciones recogidas en el anexo a la CID y en los apartados 3, 6 y 8 del componente 2 del PRTR, se deberán reintegrar las ayudas percibidas¹⁶.

Analizadas otras subvenciones resulta similar la mención que realizan del principio.

Por ejemplo: *3. Los beneficiarios últimos de las ayudas garantizarán el cumplimiento del principio de «no causar daño significativo al medioambiente» (principio do no significant harm - DNSH), de acuerdo con lo previsto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Consejo de Ministros del 27 de abril de 2021, y por el Reglamento (UE) núm. 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, y demás normativa de desarrollo, así como en la Decisión*

¹⁵ Disponible:
https://presidencia.gva.es/documents/173776288/0/Informe+MRR_Mayo_SO_v1.pdf/2936c8b6-5e23-78ae-1476-1441a11976b6?t=1656400799084 (Fecha de Consulta: 26/09/2022)

¹⁶ En particular, la convocatoria de 2022 de subvenciones del programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes del plan de recuperación, transformación y resiliencia 2021-2026.

de Ejecución del Consejo Europeo de 13 de julio de 2021, por la que se aprueba el citado Plan, y con 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 2021/C 58/01 (DOUE de 18 de febrero de 2021), durante todas las fases del diseño y ejecución del proyecto de que se trate y, de manera individual, para cada actividad dentro del mismo.

En particular, los beneficiarios habrán de mostrar garantías de que sus actuaciones no inciden negativamente sobre el objetivo medioambiental de la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas¹⁷.

Como se puede comprobar, la orden de bases recoge la mención expresa a la aplicación del principio y a la guía técnica en todas las fases del proyecto a subvencionar, sin especificar indicadores de su cumplimiento a tal efecto, más allá de los mecanismos de autoverificación dispuestos en la propia guía. Asimismo, emplaza a la responsabilidad de la entidad beneficiaria a demostrar garantías de su cumplimiento, sin detallar la forma y ante la institución, en el segundo ejemplo, mientras que en el primero, la Administración otorgante emplaza a la devolución de los importes en caso de incumplimiento.

De ello se deduce que, hasta el momento, se manifiestan los aspectos controvertidos que señalamos anteriormente tanto en la posible confusión de las acciones en dirección opuesta al principio DNSH, como en el reto mayúsculo que supone administrativamente la gestión de una cantidad ingente de importes asignados provenientes de la Unión Europea. Por ello, se refuerza la idea de incrementar los mecanismos y recursos para la gestión de la administración, ya sean digitales, humanos como de adaptación de capacidades, ya que supone *una inyección de fondos sin precedentes que se instrumentaliza a través sobre todo del Next Generation EU (NGEU) y supone al mismo tiempo un alivio financiero y un reto para su eficaz gestión en los próximos años, en aras a fortalecer los servicios públicos esenciales, especialmente la sanidad, la transformación digital y ecológica de la estructura productiva valenciana, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo¹⁸*. Pero también la necesidad de mayor concreción en la armonización de requisitos para el cumplimiento del Plan.

Alguno de estos elementos ha llamado la atención al Tribunal de Cuentas Europeo, que en el último informe¹⁹ destaca la dificultad en la verificación y cuantificación del impacto o la inclusión como hito u objetivos las medidas de atenuación del daño en aquellos casos de actividades elegibles de forma justificada que no tienen un bajo impacto ambiental.

17 DOGV 02/05/2022. Ayudas del Programa de apoyo a las inversiones en sistemas de gestión de estiércoles en ganadería, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

18 CES CV. Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral de la Comunitat Valenciana 2021.

19 Tribunal de Cuentas Europeo. Informe Especial 21/2022. La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Septiembre 2022.

En el caso de la contratación pública, la reforma de la ley de contratos del sector público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre) establece una serie de obligaciones de carácter medioambiental, así como el procedimiento de vigilancia y control, o el régimen penalizador, en su caso.

- El artículo 201 regula las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral. En él se mandata a los órganos de contratación al seguimiento de la ejecución, sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar adicionalmente, durante el procedimiento de licitación, la idoneidad de los candidatos y licitadores, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V²⁰. Todo ello además de la posibilidad de establecer condiciones especiales de ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del mismo.
- Concretamente, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías

20 Listado de convenios internacionales en el ámbito social y medioambiental a que se refiere el artículo 201

- Convenio Organización Internacional del Trabajo (OIT) n.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación,
- Convenio OIT n.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva,
- Convenio OIT n.º 29, sobre el trabajo forzoso,
- Convenio OIT n.º 105, sobre la abolición del trabajo forzoso,
- Convenio OIT n.º 138, sobre la edad mínima,
- Convenio OIT n.º 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación),
- Convenio OIT n.º 100, sobre igualdad de remuneración,
- Convenio OIT n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil,
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono,
- Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (Convenio de Basilea),
- Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP),
- Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (PNUMA/FAO) (Convenio PIC), Rotterdam, 10 de septiembre de 1998, y sus tres Protocolos regionales.

renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica. (Es decir, íntegramente las características que define la Comisión Europea en el art. 17 del Reglamento para la catalogación del principio DNSH). En los mismos términos, afectan estas obligaciones a las posibles empresas subcontratistas tal y como recoge el art. 215.4 de la ley.

En caso de incumplimiento, la norma prevé el régimen de penalidades, incluso la extinción del propio contrato. En el caso de los contratos de obras, lo dispuesto en la Sección 2 del capítulo 2 de la norma. A modo de ejemplo, en el marco del PRTR, se ha podido comprobar que el principio DNSH se recoge generalmente en el cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación de obras. Mayoritariamente en estos contratos, el grueso de cláusulas focalizan en la transición a una economía circular, fijando porcentajes de recuperación, reciclaje y reutilización de residuos generados por la construcción o demolición de la obra en cuestión. Asimismo, regula las penalidades que suelen ascender a una cuantía entre el 5 y el 10% del precio del contrato, impuestos indirectos excluidos, cuando no se hubiera optado por la resolución del contrato. En términos similares, se recoge como cláusulas particulares la obligación de poseer el adjudicatario de etiquetas verdes tanto climáticas como medioambientales. En este caso, con todo lo referente a la gestión de agua y conservación de recursos hídricos con medidas específicas de adaptación al cambio climático. Estos informes pueden ser requeridos a lo largo de su ejecución y su finalización.

Una vez analizada una pequeña muestra de la implantación del principio DNSH tanto en licitaciones como en subvenciones, podemos afirmar la dificultad de una correcta aplicación del mismo fundamentalmente por tres razones:

1. Como ya hemos señalado en apartados precedentes, la interpretación de las características que definen el principio DNSH genera una dificultad en su aplicación que puede ser revisada por las instituciones europeas en el condicionamiento a las asignaciones de los fondos. Unido a la necesidad de una ejecución rápida por la vigencia del mecanismo, sitúa a la Administración ante un reto sin precedentes, en la gestión de la contratación administrativa como en la consecución de unos hitos y objetivos que cambian sustancialmente el paradigma ambiental conocido. Este elemento ha propiciado diferentes actuaciones normativas en el ámbito de la Comunitat Valenciana como las derivadas del Plan RepowerEU²¹ o del Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, *de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania*²².

2. La situación de coyuntura actual, en un escenario de crisis energética cuyas consecuencias van más allá de una elevada inflación y una inestabilidad política en los estados miembros de la Unión. Nos referimos a los riesgos para garantizar una seguridad energética que pretende mantener un modelo económico que, en muchas ocasiones, colisiona en la dirección con los objetivos climáticos pretendidos. Fruto de

21 Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2022-70030>

22 DOGV 22/04/2022.

ello, aviva debates de gran complejidad como los llevados a cabo en el acto delegado de taxonomía climática²³ adoptado el pasado mes de junio como la utilización de la energía nuclear y el papel transitorio del gas de origen fósil.

3. Además del ingente volumen de fondos, las modificaciones normativas acaecidas y la incertidumbre general, los compromisos climáticos resultan cada vez más exigentes para la adaptación y mitigación al cambio climático. La situación de emergencia climática²⁴ declarada en el Pleno del 6 de septiembre de 2019 por la Generalitat Valenciana requiere una aceleración y una ambición sin precedentes cuyos compromisos se centran en la aprobación de la Ley Valenciana de Cambio Climático y Transición Ecológica, actuaciones sobre la concienciación de la ciudadanía, sectores productivos y diseño de políticas públicas, especialmente en materia de movilidad, recursos forestales, territorio rural y vulnerabilidad de las personas y territorio.

La evaluación de estos compromisos a la vista de los efectos desde su vigencia no parece que responda a la velocidad en la materialización de los cambios. El acuerdo de reconstrucción social Alcem-nos²⁵ contribuye a establecer un centenar de acciones dirigidas hacia la transición ecológica y el cambio en la forma de producir y consumir.

A pesar de estos potentes instrumentos, la situación de desigualdad social y de vulnerabilidad frente a los efectos no va en descenso como muestra los indicadores de pobreza y condiciones vida a nivel subregional correspondientes al año 2020²⁶. Según los mismos, el indicador agregado de riesgo de pobreza o exclusión social se situó en el 27,1% para el total de la población de la Comunitat Valenciana, frente al 24,4% del año anterior, alcanzando un tope del 40,9% en la comarca de la Marina Alta. Este indicador muestra una diferencia por sexo en todas las categorías, carencia material y carencia material severa, así como en la renta media por unidad de consumo. Según el visor cartográfico de la Generalitat Valenciana de comarcas en riesgo frente a los efectos del cambio climático, coinciden plenamente las comarcas de mayor tasa de alto riesgo de pobreza con las más vulnerables frente a estos efectos (Marina Alta y Baixa, Vega Baja del Segura, el Baix Vinalopó o la Plana Baixa por enunciar sin carácter exhaustivo algunos ejemplos representativos).

23 EL REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2022/1214 DE LA COMISIÓN de 9 de marzo de 2022 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas. Disponible: <https://www.boe.es/doue/2022/188/L00001-00045.pdf>.

24 Declaración Institucional de Emergència Climàtica. Disponible: <https://agroambient.gva.es/documents/163279113/168811583/Declaraci%C3%B3n/439c2767-f807-40b0-ac61-0d2d35bb27c8>

25 Disponible: <https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/172202279/Acuerdo+social+CAS.pdf/cf78e37b-f6d3-44a3-8054-98830088d5e9>

26 Fuente: IVE. Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana. Disponible: <https://pegv.gva.es/es/indicadores-de-pobreza-y-condiciones-de-vida-a-nivel-subregional>

4. La contribución del principio DNSH al nuevo contrato social

Son numerosas voces las que convienen la necesidad de reformar el contrato social en la era digital y climática. Este contrato social tiene numerosas derivadas en la democracia y los sistemas de gobernanza, en la relación entre administración y personas administradas, en la economía, en el empleo, en la relación con el entorno ecológico. Pero también una brecha intergeneracional que *persistirá en la ruptura del contrato social en tanto los jóvenes perciban que heredarán un planeta estéril*²⁷. Además, *será imposible reflexionar sobre el desarrollo equitativo o la justicia social si grandes extensiones del planeta están sometidas a fuertes presiones relacionadas con el clima*.

La magnitud de los datos del cambio climático y los riesgos que se presentan superan cualquier previsión social. El informe elaborado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM)²⁸ concluye que cuatro de los indicadores clave del cambio climático (concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), la subida del nivel del mar, el contenido calorífico y la acidificación de los océanos) registraron valores sin precedentes en 2021. Asimismo, afirma que los últimos siete años han sido los más cálidos desde que se tienen registros. Por ello, se requiere asegurar que *la acción climática se diseñe de forma que mejore la igualdad social*²⁹.

Se conmemora el 50 aniversario de la publicación por el Club de Roma de *Los Límites del Crecimiento* resultando el primer estudio que exploró los posibles impactos de la creciente huella ecológica del crecimiento de la población, las actividades humanas y sus impactos físicos en nuestro planeta finito desde una perspectiva sistémica. En él se emplaza a corregir todas las deficiencias que actualmente azotan a la humanidad. El proceso de transición pretendía adecuar las relaciones entre la especie humana y el resto del sistema ecológico, para ello, analiza las transiciones demográficas, económicas, desequilibrios globales. En contraposición, se debería primar *este equilibrio a partir de establecer entre los niveles de población, los niveles sociales y materiales, la libertad personal y otros elementos que constituyen la calidad de vida*³⁰.

En 2019, la OIT adoptó la Declaración del Centenario sobre el futuro del trabajo, reconociendo la necesidad de fortalecer la cooperación y el establecimiento de acuerdos institucionales con otras organizaciones a fin de promover la coherencia entre las políticas en cumplimiento de su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, reconociendo los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen

27 MUÑIZ, M. Un nuevo contrato social para la era digital. El trabajo en la era de los datos. Madrid, BBVA, 2019. Págs 106-119

28 ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL. Informe Estado Global del Clima 2021. Disponible: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>

29 TAGLIAPIETRA, S. Un nuevo contrato social ecológico. El Economista 22/03/2021. Recuperado: <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/11117246/03/21/Un-nuevo-contrato-social-ecologico.html> (Fecha de Consulta: 27/09/2022).

30 MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J; BEHRENS, W.. Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad (1972)

entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales³¹.

Desde el movimiento sindical, uno de los pilares de un contrato social para el siglo XXI se sustenta sobre la creación de empleos respetuosos con el clima con medidas de transición justa, así como la transformación industrial generadora de empleo para lograr cero emisiones netas de carbono, junto con puestos de trabajo en sanidad, educación y otros servicios públicos de calidad³², porque existen suficientes evidencias para afirmar que *el daño al medio ambiente repercute de forma negativa tanto en el hábitat natural como en la salud de las personas trabajadoras en cuanto sujetos más próximos al agente contaminante*³³.

A lo largo de estas líneas, hemos ido analizando las principales características de un principio tan novedoso como necesario, un condicionante a las inversiones del instrumento financiero Next Generation surgido de la necesidad de la Unión Europea de reconstruir social, económica y ambientalmente la superficie de la Unión tras los devastadores efectos en vidas humanas, social y económicamente de la pandemia del COVID-19. Pero también la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030³⁴ y del Acuerdo de París en los objetivos de mitigación para no superar el 1,5°C y la neutralidad climática en 2050. Para ello, avanzar en escenarios de transición económica y modelo productivo, como por ejemplo, las estimaciones de Naciones Unidas que para 2030, las soluciones de cero emisiones de carbono podrían ser competitivas en sectores que representan más del 70 % de las emisiones mundiales.

En esta primera fase, considerar que no incentivar actividades que ocasionen un daño significativo al medio ambiente parecería que ya estaba superada. Sin embargo, existen resistencias desde determinados sectores productivos de actividades del viejo paradigma climático, además de la lentitud en la implantación de medidas de transición justa tanto de sectores como de territorios. Por ello, valorar la iniciativa de la Unión Europea en la introducción del principio DNSH en los planes de recuperación, transformación y resiliencia es adecuada, tanto en las inversiones públicas como en el análisis del programa nacional de reformas. Estas actuaciones redundarían en favor de la eficacia de las políticas de mitigación mediante la reducción de emisiones de GEI, como de las políticas de adaptación ante los efectos del incremento climático, pérdida de biodiversidad, afectación a aguas y mares, etc. No parece aconsejable, por

31 Declaración Centenario OIT. Disponible: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf

32 CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL. Nuevo Contrato Social: Cinco reivindicaciones de los trabajadores para la recuperación y la resiliencia. 01/2021. Disponible: <https://www.ituc-csi.org/nuevo-contrato-social-cinco?lang=en>

33 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos laborales: reflexiones sobre el sector de la construcción ecológica. Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social 2018. Páginas 219-271

34 Especialmente en lo que corresponde a agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), acción por el clima (ODS 13), vida submarina (ODS 14) y vida de ecosistemas terrestres (ODS 15). Sobre los últimos indicadores publicados respecto a la Comunitat Valenciana disponible la Memoria Sociolaboral del CES CV. Disponible: <http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2022-07/22.%20ODS%202021.pdf>

otro lado, la reducción de los estándares ambientales en el abundante sistema normativo. Incrementar los parámetros de revisión en las evaluaciones ambientales, mayores recursos para las inspecciones ambientales y mejorar las estructuras de evaluación y control a través de una mayor participación ciudadana resultan de gran utilidad en un contexto tan urgente como la situación de emergencia climática y el condicionamiento de los fondos *Next Generation UE*.

Sin perjuicio de esto, hemos señalado las dificultades en su gestión y aplicación. Los retos de la Administración Pública y de las empresas, en primer término. Pero también en la relación de la ciudadanía, las personas consumidoras con los efectos pretendidos de acción climática.

Ahí es donde radica la importancia del principio de no causar un daño significativo al medio ambiente en la contribución a un nuevo contrato social para el siglo XXI, al configurar un sistema democrático en la aceptación o reprobación social de las medidas, en el condicionamiento para recibir la asignación de unos Fondos que recuperarían los efectos sociales y económicos consecuencia de la pandemia, en la construcción de una Europa Social que tenga como prioridad la calidad de vida de las personas. Para ella, es fundamental reducir los efectos de la contaminación ambiental, la reducción de emisiones GEI, la gestión racional de acuíferos, ríos y mares, y preservar la biodiversidad terrestre. La gestión de residuos, la adaptación energética hacia una economía sin combustibles fósiles es un reto mayúsculo en la gestión, seguimiento y control de los fondos.

Se ha demostrado que las dificultades en la aplicación del principio son numerosas, pero en un sistema de tanta complejidad a gestionar en tan corto espacio de tiempo requiere de un grado de aceptación social elevado. Sería recomendable aprovechar las potencialidades del diálogo social activo y participado de manera tripartita sugiere ser una herramienta muy poderosa para la implantación de las actuaciones y evitar contratiempos al cumplimiento de objetivos. La consecución o no de los mismos tiene efectos directos a futuro sobre la sostenibilidad y el futuro del planeta, pero también tiene efectos directos sobre la salud de las personas del presente.

5. Bibliografia

- CES CV. Memoria sobre la situació Socioeconòmica y Laboral de la Comunitat Valenciana 2021
- COSTAS, A. Los pilares para construir un nuevo contrato social. Gaceta Sindical n.º 38. Junio 2022
- GARCÍA, E. La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. Ambienta, la revista del ministerio de Medio Ambiente. Diciembre 2018
- MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J; BEHRENS, W. Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad (1972)
- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. Septiembre 2021
- MUÑIZ, M. Un nuevo contrato social para la era digital. El trabajo en la era de los datos. Madrid, BBVA, 2019. Págs. 106-119
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos laborales: reflexiones sobre el sector de la construcción ecológica. Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. 2018. Páginas 219-271
- TAGLIAPIETRA, S. Un nuevo contrato social ecológico. El Economista 22/03/2021
- VICENTE DAVILA F. 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 PRTR 10 de enero de 2022. Actualidad Jurídica Ambiental, n. 119, Sección "Artículos doctrinales". ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3