



NOTA SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DNSH EN RELACIÓN CON LOS CONCEPTOS SUBVENCIONABLES PREVISTOS EN LA BASES REGULADORAS DE LOS CRITERIOS OBJETIVOS PARA LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE CRÉDITOS RELATIVOS AL PLAN DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA DE RESIDUOS, PROGRAMA DE ECONOMÍA CIRCULAR Y PIMA RESIDUOS

La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en la reunión de 14 de abril de 2021, aprobó las bases reguladoras de los criterios objetivos para la distribución territorial de créditos relativos al Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos, Programa de economía circular y Plan de Impulso al Medio Ambiente-PIMA Residuos. En las mismas se recogían las líneas objeto de financiación, así como una serie de conceptos subvencionables para cada una de ellas.

Conforme a dichas bases eran objeto de financiación las siguientes líneas de actuación:

1. Implantación de nuevas recogidas separadas, especialmente biorresiduos, y mejora de las existentes.
2. Construcción de instalaciones específicas para el tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente.
3. Construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente.
4. Inversiones relativas a instalaciones de recogida (como puntos limpios), triaje y clasificación (envases, papel, etc.), mejora de las plantas de tratamiento mecánico-biológico existentes y para la preparación de CSR.

En la primera de ellas, en la sublínea 1.1 (Proyectos de implantación, ampliación o mejora de la recogida separada de biorresiduos destinados a instalaciones específicas de tratamiento biológico), se recoge, entre los conceptos financiables, los **“camiones para la recogida de biorresiduos, preferiblemente no compactadores”**.

Posteriormente, en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada en fecha 15 de junio de 2021, se aprobó un nuevo acuerdo en relación con las bases reguladoras previamente aprobadas, en el que se incluían determinadas precisiones derivadas de la negociación de los hitos y objetivos del Componente 12 con la Comisión Europea, para el cumplimiento de éstos, y de conformidad con el principio de no causar daño significativo (DNSH por sus siglas en inglés DNSH ‘Do no significant harm’), así como la normativa comunitaria y nacional de aplicación.

En concreto, este segundo acuerdo, recogió expresamente el punto tercero: *“En todo caso, las **actuaciones financiadas deberán garantizar el cumplimiento del principio ‘Do no significant harm’, así como la normativa comunitaria y nacional.**”*

Esta precisión incluida en el segundo Acuerdo de Conferencia Sectorial venía a reforzar, a este respecto específico relativo al principio DNSH, el necesario sometimiento a las disposiciones comunitarias sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Esta disposición, sin



embargo, ya venía establecida en el primer acuerdo (de abril de 2021). Por un lado, se recogía ya en la descripción de la normativa reguladora aplicable al Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos, citándose expresamente el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que recoge entre sus principios horizontales (artículo 5), el del apoyo exclusivo a aquellas medidas que respeten el principio de «no causar un perjuicio significativo».

Al estar las actuaciones incluidas en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia dentro del Componente 12 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), están sujetas, en todo caso, al cumplimiento, ejecución y realización de los objetivos fijados en dicho Plan.

Estarán sometidas a la plena aplicación de los mecanismos de gestión y control que se establezcan para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE y a la normativa de la Unión Europea aplicable a la gestión, seguimiento y control que se establezca para el Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, así como las específicas relativas a la información y publicidad, verificación y demás impuestas por la normativa de la Unión Europea, cuya aplicación será de obligado cumplimiento.

Por otro lado, y adicionalmente, las mismas bases reguladoras aprobadas en abril, recogen un apartado específico sobre el “Sometimiento a las disposiciones comunitarias sobre el MRR y a las actuaciones de la autoridad de control o de las entidades que actúen bajo su Coordinación o responsabilidad”, donde se establece que:

Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía quedan sometidas a la totalidad de la normativa reguladora aplicable a los fondos de recuperación y resiliencia y, en particular, en lo relativo a (...)

A pesar de estas previsiones generales de conformidad con la normativa de aplicación a los fondos procedentes del MRR, tras la aprobación de las bases y en el proceso de elaboración de las bases autonómicas para las subvenciones a entidades locales en este ámbito (posibles destinatarias finales de los fondos en tanto que tengan asumida la competencia de prestar los servicios de recogida y tratamiento de residuos y que presenten proyectos sobre los servicios de su competencia para su financiación), han ido surgiendo diversas cuestiones de interpretación de las bases, que han sido respondidas desde la SG de Economía Circular como unidad técnica responsable de la elaboración de las bases acordadas y aprobadas, y responsable asimismo de las medidas del PRTR español relativas a la economía circular y los residuos (dentro del componente 12).

En concreto, se planteó por parte de una Comunidad Autónoma cuestión relativa a la elegibilidad de **vehículos de recogida de residuos** (específicamente los citados dentro de los conceptos financiables de la línea 1.1) que consumieran combustibles fósiles a la vista de la “Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar un



perjuicio significativo al medio ambiente”, elaborada por la división para el seguimiento de la aplicación de la normativa medioambiental en el Plan de Recuperación del MITERD.

La mencionada Guía en el punto 1.2 establece las actividades elegibles, especificando en el apartado 1.2.1 *“que solo serán financiables las actuaciones que no sean de bajo impacto ambiental cuando cumplan todas las condiciones siguientes:*

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

Por otra parte, la Guía cita como ejemplo concreto relativo a combustibles fósiles (página 12), que éstos podrán ser aceptables siempre y cuando se pueda justificar que cumplen todos los requisitos anteriores. Finalmente, el ejemplo del apartado 3.1 indica que una hipotética sustitución de vehículos de combustión interna menos eficientes por otros más eficientes, pero también de combustión interna, no se podría justificar la adecuación al principio DNSH con respecto a los vehículos menos eficientes si no con respecto a la ausencia de impacto, por lo que esta «mejora» tendría un riesgo muy elevado de ser considerada no conforme con el principio atendiendo al objetivo de mitigación del cambio climático.

Ante esta consulta de la Comunidad Autónoma, desde la SG de Economía Circular se trasladó la misma a la División para el seguimiento de la aplicación de la normativa medioambiental en el Plan de Recuperación del MITERD, en cuya respuesta se señaló que *“la Comisión Europea quiere evitar todo lo que consume combustibles fósiles en el PRTR, (...), y salvo casos muy concretos solo aboga por **camiones eléctricos** o bien (en caso de ser actividad con impacto ambiental) alimentados por biogás/biometano de origen renovable (con pruebas documentales al respecto que sean verificables, como los certificados de origen de fuentes renovables, que aún no es opción pues no está aprobado el RD). Si quieren financiar camiones tradicionales deberíamos contar con una justificación muy detallada y el visto bueno de la Comisión, que es probable que lo rechace o que en el mejor caso introduzca un condicionado bastante específico para la adquisición.”*

Teniendo en cuenta esta indicación, y dado que no hay una previsión específica previamente autorizada por la Comisión dentro de la Inversión C12.I3 para camiones que consuman combustibles fósiles, desde la SG de Economía Circular se trasladó la misma concluyendo que los camiones para la recogida de biorresiduos previstos entre los conceptos financiables de la línea 1.1 debían ser camiones eléctricos.

En vista de la indicación dada por la División para el seguimiento de la aplicación de la normativa medioambiental en el Plan de Recuperación del MITERD y de los criterios sobre el



principio de DNSH de la Comisión, en opinión de esta Subdirección General la financiación de camiones para la recogida de biorresiduos debe priorizar los camiones eléctricos o de biogás de origen renovable.

No obstante, teniendo en cuenta las numerosas dificultades y argumentos (vinculados a las condiciones citadas en la Guía para las actividades elegibles) planteados por las Comunidades Autónomas que no habían considerado esta limitación derivada del cumplimiento del principio DNSH en el desarrollo de las bases de las convocatorias autonómicas de estas ayudas, y considerando también el perjuicio ambiental que puede suponer tratar de reorientar ahora las convocatorias, pudiendo frustrar la puesta en marcha de los proyectos, y, en particular, en caso de que estas opciones no se consideren viables porque las convocatorias de ayudas ya hayan sido publicadas o las ayudas concedidas, o porque se considere su inviabilidad por cuestiones técnicas, las Comunidades Autónomas deberán elaborar una justificación técnica pormenorizada e individualizada que permita garantizar la aceptabilidad por parte de la Comisión Europea de la financiación de otro tipo de vehículos, de conformidad con las condiciones establecidas en la Guía relativa al principio DNSH para las Actividades elegibles que no sean de bajo impacto ambiental (apartado 1.2.1¹).

¹ La Guía Técnica de la Comisión Europea establece que solo serán financiables las actuaciones que no sean de bajo impacto ambiental cuando cumplan todas las condiciones siguientes:

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

Para justificar que se cumplen estos requisitos se puede recurrir a la Sección 1 del cuestionario previsto en el Anexo II de esta Guía. Únicamente las actuaciones que logren un resultado favorable podrían ser conformes con el principio DNSH.

En todo caso, estas actividades, para ser financiables, una vez superados estos requisitos, deberán demostrar además que no causan un perjuicio significativo a ninguno de los 6 objetivos medioambientales, cumplimentando el cuestionario de la Sección 2 del Anexo II de la Guía y atendiendo a las indicaciones recogidas en los apartados 2 y 3.