

DOGMÁTICA DEL PRINCIPIO DE “NO CAUSAR UN PERJUICIO SIGNIFICATIVO” (DNSH) EN EL ORDENAMIENTO EUROPEO: DESAFÍOS DE UN CRITERIO CON VOCACIÓN TRANSVERSAL

DOGMATIC ANALYSIS OF THE “DO NO SIGNIFICANT HARM” (DNSH) PRINCIPLE IN THE EUROPEAN LEGAL ORDER: CHALLENGES OF A CROSS-CUTTING CRITERION

MARIA-LUISA SÁNCHEZ-BARRUECO¹

Profesora Titular de Derecho de la Unión Europea

Universidad de Deusto

<https://orcid.org/0000-0003-1466-1363>

Cómo citar este trabajo: Sánchez-Barrueco, M.-L. (2026). Dogmática del principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH) en el ordenamiento europeo: desafíos de un criterio con vocación transversal. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (1), 1-31. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.12809>

RESUMEN

El artículo sitúa el principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH) en el marco del Pacto Verde Europeo y la arquitectura financiera-regulatoria de la UE, subrayando su evolución desde la política regulatoria en materia de finanzas sostenibles hasta la política de gasto en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este último, se erige en estándar técnico de exclusión,

¹ Este trabajo ha sido desarrollado en el marco de la Cátedra Jean Monnet EU-BREATHE (EU-Budget for Recovery: Effectiveness and Accountability To Harbor resiliencE), financiada por la Comisión Europea en el marco de la convocatoria ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH, Acuerdo de Subvención n.º 101048158; en el marco de una estancia en el Luxembourg Centre for European Law (Luxemburgo) en septiembre de 2025, gracias al apoyo financiero proporcionado por la Universidad de Deusto.

condicionando *ex ante* la elegibilidad de medidas y, potencialmente, reconfigura procedimientos y control administrativo en clave de gobernanza multinivel. El presente trabajo ofrece una reconstrucción dogmática del DNSH en cuanto a su naturaleza, alcance, función y límites; que permite compararlo con categorías jurídicas clásicas. Además, subraya las implicaciones constitucionales y de política pública del DNSH en la UE. El desarrollo reglamentario del DNSH plantea la incógnita de si las numerosas -y potencialmente- contradicciones y ambigüedades del texto legislativo constriñen la discrecionalidad de la Administración o bien la alientan; conviene igualmente interrogarse sobre el impacto de la alta tecnificación de la decisión administrativa sobre el entorno de la rendición de cuentas. El enfoque metodológico del artículo es cualitativo, predominando la dogmática jurídica, si bien incluye ocasionales consideraciones constructivistas y de gobernanza europea más cercanas a las ciencias sociales.

PALABRAS CLAVE: No causar un perjuicio significativo (DNSH), Principio de precaución, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Taxonomía UE, finanzas sostenibles.

ABSTRACT

The article situates the “Do No Significant Harm” (DNSH) principle within the European Green Deal and the EU’s financial-regulatory architecture, underscoring its evolution from sustainable finance to public expenditure (via the Recovery and Resilience Facility) as a technical exclusion standard that conditions the *ex ante* eligibility of measures and, potentially, reshapes administrative procedures and oversight in a multilevel-governance perspective. This research pursues a dual objective. First, it offers a dogmatic reconstruction of DNSH—its nature, scope, function, and limits—allowing comparison with classical legal categories. Second, it brings to light the constitutional and public-policy implications of DNSH in the EU, with particular attention to regulatory developments and the open question of whether the many (and potentially contradictory) ambiguities and contradictions of the legislative text constrain administrative discretion or, rather, encourage it; as well as to the impact of the high degree of technification in administrative decision-making on the accountability landscape. The article adopts a qualitative methodological approach, predominantly legal-dogmatic, while also incorporating occasional European-governance and constructivist considerations more typical of the social sciences.

KEYWORDS: Do No Significant Harm (DNSH), Precautionary Principle, Recovery and Resilience Facility, EU Taxonomy, Sustainable Finance.

SUMARIO

I.- Introducción

II.- El contexto político y jurídico que sustenta la introducción del DNSH

III.- Revisión de la literatura y posibles agendas de investigación futuras

IV.- El DNSH en la regulación europea de “finanzas sostenibles”

V.- La subsunción del DNSH en la condicionalidad presupuestaria europea: del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia al Marco Financiero Plurianual 2026-2032

VI.- Sobre la naturaleza jurídica del DNSH

VII.- La litigiosidad incipiente respecto al DNSH

VIII.- Conclusiones

Bibliografía

I.- Introducción

En el Derecho de la Unión Europea, el denominado principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH) funciona menos como un principio axiológico abierto y más como un estándar técnico de exclusión —un umbral negativo— que condiciona la elegibilidad de actuaciones y la calificación de sostenibilidad: solo pasan el filtro aquellas actividades o medidas que pueden demostrar que no ocasionan perjuicio significativo en ninguno de los seis objetivos ambientales de la taxonomía (mitigación y adaptación al clima; agua; economía circular; prevención y control de la contaminación; biodiversidad), conforme a criterios técnicos y guías de la Comisión. Nacido en las finanzas sostenibles, el DNSH se ha extendido horizontalmente al gasto público (p. ej., el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), donde opera ex ante como regla de elegibilidad y exige justificación documentada por objetivo mediante listas de comprobación y parámetros que reducen la discrecionalidad, mejoran la trazabilidad y desincentivan el greenwashing. En el marco financiero plurianual (MFP) 2026-2032, cumplir con el DNSH será prerequisito para acceder a financiación pública europea en el 50% del presupuesto europeo, aproximadamente 1 trillón de euros.

La evolución del principio “Do No Significant Harm” (DNSH, “no causar un perjuicio significativo al medio ambiente”) constituye un ejemplo adicional e interesante del ‘endurecimiento’ del *soft law* en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En muy pocos años, este principio ha evolucionado desde su introducción como estándar técnico no vinculante animado por el deseo de mejorar la gobernanza corporativa en el sector privado -fundamentalmente financiero- a dimanar obligaciones positivas para las autoridades públicas respecto a su cumplimiento. Más recientemente, incluso, el principio se erige en criterio de elegibilidad para licitaciones y subvenciones públicas con cargo al

presupuesto de la Unión Europea. En suma, el DNSH² se ha convertido en un criterio transversal de conformidad jurídica (*compliance*) para el sector privado, y de diseño de políticas públicas para el sector público, jurídicamente vinculante para las instituciones nacionales y europeas en la fase de ejecución y control de dichas políticas. Nacido en el marco del Pacto Verde Europeo y plasmado inicialmente en la denominada “Taxonomía de finanzas sostenibles” (Reglamento (UE) 2020/852), el DNSH ha sido posteriormente incorporado como requisito horizontal en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento (UE) 2021/241) y en la política de cohesión 2021-2027, influyendo en la programación, ejecución y control de proyectos financiados con fondos europeos.

La relevancia académica del DNSH como objeto de investigación reside en su potencial para reconfigurar la relación entre el Derecho social (incluyendo consideraciones medioambientales) y las finanzas públicas, en dos sentidos. Por una parte, desde una perspectiva normativo-institucional, el principio DNSH condiciona la validez y elegibilidad de actuaciones públicas y privadas vinculadas a fondos europeos; por otra, a nivel constitucional, el principio opera sobre principios y derechos ambientales internos, la distribución competencial y el control de la discrecionalidad administrativa. En el caso de España, la interacción entre el DNSH y el Artículo 45 de la Constitución Española (CE), que consagra el derecho al medio ambiente, la cláusula de integración ambiental del Derecho de la UE y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ofrece un laboratorio especialmente fértil para analizar en la práctica la constitucionalización de un estándar europeo.

Un aspecto adicional que ha recibido atención doctrinal insuficiente, y que este artículo contribuye a mitigar, es la configuración del principio DNSH como un principio-bisagra que equilibra la dimensión interna y externa de los compromisos de la Unión Europea. Tras la pandemia de la COVID’19, la UE asume el compromiso de liderar la recuperación económica y la modernización ante los Estados miembros y la ciudadanía europea; porque los gobiernos nacionales están de acuerdo que el ejercicio mancomunado de la soberanía nacional será más efectivo que la búsqueda de soluciones individuales a esa situación de emergencia antes inédita. Ahora bien, la presión ejercida desde los niveles estatal y subestatal sobre la Unión Europea no puede conducir a la invalidación de compromisos internacionales asumidos por la organización en sus políticas exteriores, tanto aquéllos que revisten un carácter jurídicamente vinculante como aquéllos de naturaleza política que la UE hizo propios en el ánimo de afianzar su condición de líder en la mitigación del cambio climático en un contexto de creciente unilateralismo y excepcionalismo en las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, el principio DNSH se erige en un limitante impuesto por la Unión Europea a la discreción de los Estados Miembros a la hora de configurar su propia recuperación económica post-

² En este trabajo evito calificar el DNSH de principio *stricto sensu* hasta reflexionar sobre su naturaleza jurídica en la sección 6.

pandemia. De recibir una ejecución práctica efectiva, el DNSH admitiría una lectura en clave de refuerzo de la integración frente al intergubernamentalismo.

En síntesis, este artículo persigue varios propósitos. En primer lugar, contribuir a la reflexión sobre el surgimiento y alcance constitucional del principio DNSH en la Unión Europea, con atención específica a los aspectos de su recepción en los ordenamientos nacionales, España en particular. En este sentido, se observarán los efectos prácticos de su aplicación en la producción normativa y en la gestión de políticas y proyectos financiados con fondos europeos. El mejor conocimiento de la conceptualización y gobernanza del principio permitirá sacar a la luz ciertas tensiones de relevancia constitucional, como son la distribución de competencias UE-Estados, el reparto de poderes entre el legislador y el poder ejecutivo, el creciente papel reservado al sector privado en la consecución de objetivos de política pública o las necesarias garantías procesales y de tutela judicial efectiva que la implementación del principio precisa. El DNSH plantea desafíos a la hora de conjugar intereses y valores que, incluso en ausencia de contradicción, son profundamente divergentes. En última instancia, el DNSH se enfrenta a la necesidad, por congruencia, de equilibrar los compromisos de la Unión Europea *ad intra* (respecto a sus ciudadanos y operadores económicos) y *ad extra* (respecto a sus socios internacionales). El DNSH contribuye por tanto a consolidar valores genuinamente europeos de integración frente a las tendencias intergubernamentales y de dominancia ejecutiva imperantes en la UE post- y multi-crisis.

Estas cuestiones se abordarán desde una metodología primordialmente jurídica, que reposará, en primer lugar, en la identificación del marco jurídico aplicable (actos vinculantes y no vinculantes a nivel de la UE y normativa y guías españolas de desarrollo y verificación) para, a continuación, proceder a su análisis dogmático. Estos métodos principales se complementan, llegado el caso, con enfoques propios de la Ciencia Política, sobre la gobernanza y ciclo de políticas públicas en la Unión Europea.

Las restantes secciones del trabajo se estructuran como sigue. En primer lugar, sintetizaré el contexto político y jurídico que sustenta la génesis del DNSH en la Unión Europea (2.-). A continuación, realizo un meta-análisis de la literatura para identificar dónde se concentra el interés doctrinal jurídico sobre el DNSH y qué lagunas persisten (3.-). Las siguientes secciones analizan la inserción normativa del DNSH en el ordenamiento europeo, comenzando con la regulación de finanzas sostenibles y, en particular, el Reglamento de Taxonomía y sus normas de aplicación (4.-), para luego abordar la mutación del DNSH en criterio de elegibilidad para el acceso a la financiación pública europea (5.-). A la vista de las consideraciones anteriores, reconceptualizaré el denominado ‘principio’ DNSH, identificando sus elementos constitutivos y discutiendo su naturaleza jurídica (6.-). La sección 7 recoge la incipiente jurisprudencia europea y nacional sobre el DNSH. La sección final sintetiza las conclusiones extraídas de la investigación.

II.- El contexto político y jurídico que sustenta la introducción del DNSH.

El DNSH aparece por vez primera en los documentos oficiales de la Unión Europea en el contexto del paquete legislativo sobre financiación sostenible presentado por la Comisión Europea en mayo de 2018,³ en concreto, en el análisis de impacto realizado por los servicios de la Comisión sobre la propuesta de reglamento sobre la divulgación de información relativa a las inversiones sostenibles y riesgos de sostenibilidad.⁴

Esta sección demostrará que el DNSH emerge como resultado de la confluencia de dos corrientes de política pública: la primera opera *ad extra* y se incardina en la mitigación del cambio climático, surge en el entorno de Naciones Unidas y es posteriormente asumida e impulsada por la Unión Europea a través de sus políticas públicas; la segunda se produce *ad intra* en el ámbito de las relaciones público-privadas, y más concretamente respecto a la responsabilidad social corporativa. En su desarrollo juega un papel preponderante la fijación de estándares internacionales por iniciativa de los operadores privados del sector financiero, a los que la Unión Europea se esfuerza posteriormente en impregnar de fuerza jurídica vinculante. Desde una perspectiva multinivel, resulta interesante manifestar cómo, ya sea en el ámbito del Derecho Internacional Público -la ONU- o de la Responsabilidad Social Corporativa -los operadores privados-, el DNSH surge inicialmente como directriz de comportamiento exógena a la UE y sus Estados Miembros pero acaba generando obligaciones positivas para ambos niveles.

El principio DNSH se introduce en un contexto histórico y político internacional muy concreto, que arranca con la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 25 de septiembre de 2015.⁵ La Unión Europea pronto asumió como propio el nuevo paradigma y vinculó los ODS al marco de políticas de la Unión para integrarlos desde el inicio en toda acción interna y exterior, comprometiéndose a aplicar la Agenda 2030 de forma plena, coherente, integral e integrada y en cooperación con socios y partes

³ El paquete legislativo contenía tres propuestas de Reglamento, relativas respectivamente a una taxonomía de finanzas sostenibles, a la transparencia respecto a las inversiones sostenibles y riesgos de sostenibilidad, y a los índices de referencia de bajas emisiones y de impacto de carbono positivo. La primera propuesta culminó en la adopción del 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, DOUE L 198 de 22 de junio de 2020, más comúnmente conocido como Reglamento de Taxonomía. La segunda propuesta desembocó en el Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros, DOUE L 317 de 9 de diciembre de 2019. Finalmente, la tercera propuesta se adoptó en forma de Reglamento (UE) 2019/2089 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo relativo a los índices de referencia de transición climática de la UE, los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París y la divulgación de información relativa a la sostenibilidad de los índices de referencia, DOUE L 317 de 9.12.2019.

⁴ Comisión Europea, Staff Working Document, Impact Assessment, 24 de mayo de 2018, SWD(2018) 265 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9348_2018_ADD_2&qid=1756981920752

⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolución 70/1 de 25 de septiembre de 2015.

interesadas. La Comisión enunció prioridades políticas en 2016⁶ que los líderes nacionales refrendaron en el seno del Consejo Europeo.⁷ La pronta ratificación del Acuerdo de París (COP21) por la Unión Europea⁸ supuso una evidencia adicional del compromiso de la UE con la mitigación del cambio climático. Esta agenda de transición hacia una economía baja en carbono, sostenible, eficiente en recursos y circular, considerada clave para la competitividad a largo plazo, proporciona el contexto político y normativo en el que la UE incorpora el principio de no causar un perjuicio significativo para asegurar la coherencia de sus iniciativas con los ODS y París sin generar daños relevantes en otros objetivos ambientales o sociales.

Ya en 2018 la Comisión estimó que la consecución de las ambiciones europeas de sostenibilidad exigía inversiones importantes, cifrando en 180.000 millones de euros la inversión anual adicional necesaria, solamente en los ámbitos de clima y energía. Ninguna tesorería nacional estaba en condiciones de asumir tal presión, y se va extendiendo en el debate político la idea de que el sector privado debería involucrarse más en -y alinear sus actividades con- las prioridades europeas de carácter medioambiental. La reorientación de los flujos de capital privado hacia inversiones más sostenibles escala rápidamente puestos en la agenda política; chocando no obstante con la indeterminación imperante a la sazón respecto al papel -y responsabilidad- del sistema financiero en el apoyo a proyectos alineados con los objetivos estratégicos. El paquete legislativo europeo de sostenibilidad surge por tanto impulsado por el deseo de canalizar los flujos de capital desde actividades contaminantes hacia otras más ecológicas, aumentando por ende el acceso a la financiación de estas últimas.⁹

Aunque hasta aquí he utilizado el término sostenibilidad en su acepción medioambiental *stricto sensu*, conviene recordar que las políticas públicas europeas y en Europa abrazan una acepción más amplia que integra consideraciones adicionales a las medioambientales, de tipo social y de gobernanza institucional, como principios que deben regir las decisiones de inversión en el sector privado. Desde los albores del siglo XXI se usa con frecuencia la expresión “factores ESG” (medioambientales, sociales y de gobernanza) para designar estos principios rectores. A defecto de una definición unívoca de los factores ESG en el sistema financiero, revisten utilidad los Principios para la Inversión Responsable, diseñados en 2005 mediante la colaboración de inversores y expertos bajo

⁶ Comisión Europea: Comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad”, COM(2016) 739 final de 22 de noviembre de 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739>

⁷ Consejo Europeo: Conclusiones de 22 de junio de 2017, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/es/pdf>

⁸ El Acuerdo de París (adoptado el 12 de diciembre de 2015en el marco de la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf) fue ratificado por la UE mediante Decisión del Consejo 2016/1841 de 5 de octubre de 2016, DOUE L 282, de 19 de octubre de 2016). El Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, treinta días después de haberse reunido la ratificación por al menos 55 países que representen como mínimo el 55 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

⁹ Comisión Europea: Staff Working Paper, op.cit. nota 4, pp. 9-10.

la égida y con el respaldo del Secretario General de Naciones Unidas.¹⁰ Este sistema reposa sobre la voluntaria adhesión de los operadores económicos privados a los seis principios, aunque el sistema de rendición de cuentas mediante informes periódicos introduce ciertos elementos de vinculación *soft law*.

La Unión Europea decidió superar el marco de Naciones Unidas y se convirtió en el regulador más ambicioso en materia de finanzas sostenibles. Para convencer a los Estados Miembros, la Comisión Europea aplicó la estrategia de constituir un Grupo de Expertos de Alto Nivel con el encargo de determinar los lineamientos para una estrategia europea sobre finanzas sostenibles, en diciembre de 2016. Las conclusiones, presentadas en 2018, sugerían, entre otros aspectos, que para alcanzar el objetivo de sostenibilidad en el sector financiero era imperativo integrar los factores ESG en las decisiones de inversión.¹¹ Con base en las recomendaciones de los expertos, la Comisión presentó un Plan de Acción sobre finanzas sostenibles en 2018¹² que contenía diez acciones para mejorar la gobernanza corporativa desde la perspectiva de la sostenibilidad. Son de interés para esta investigación en particular las acciones 1 (Taxonomía de la UE: crear un sistema común para clasificar la sostenibilidad de las inversiones y las actividades económicas), 5 (Parámetros de referencia de sostenibilidad: diseñar parámetros de referencia que permitan a los inversores evaluar el rendimiento de los productos financieros relacionados con las inversiones sostenibles) y 9 (Divulgación de información sobre sostenibilidad: mejorar los informes corporativos sobre cuestiones de sostenibilidad principalmente relacionadas con el clima). Los diez ejes se trasladaron a 27 medidas cuya ejecución se vio afectada por retrasos significativos, a excepción de los tres reglamentos adoptados hasta 2019 (referenciados en la nota al pie 2)¹³. Las tres normas incluyen referencias al principio de no causar un perjuicio significativo, siendo el denominado Reglamento de Taxonomía el más relevante. Las secciones posteriores realizan una exégesis de estas normas; previamente, sin embargo, conviene identificar los centros de interés -y a contrario, las lagunas doctrinales- que el DNSH ha suscitado en la literatura jurídica y de ciencia política.

III.- Revisión de la literatura y posibles agendas de investigación futuras

Como adelantaba la introducción, una norma de conducta tan versátil y de rápida evolución como el DNSH debiera haber recibido un interés doctrinal notable. Por su indefinición y su génesis transversal, el DNSH tiene un elevado potencial para generar tensiones de muy diversa naturaleza. Sin pretensión de exhaustividad, podemos

¹⁰ United Nations: Principles for responsible investment, <https://www.unpri.org>

¹¹ Informe Final del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre finanzas sostenibles, de 31 de enero de 2018, “Financing a Sustainable European Economy”, https://finance.ec.europa.eu/document/download/2e65cbe-bd47-4441-816a-d89ec61eeef45_en?filename=180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf.

¹² Comisión Europea: “Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible”, COM(2018) 97 final, 8 de marzo de 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=ES>

¹³ Tribunal de Cuentas Europeo: “Finanzas sostenibles: La UE necesita una actuación más coherente para reorientar la financiación hacia inversiones sostenibles”, Informe Especial nº 22/2021, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_22/sr_sustainable-finance_es.pdf

mencionar tensiones entre el sector público y el privado, entre las demandas de los actores internacionales y las de los ciudadanos, entre las apreciaciones de los técnicos de administración pública y los expertos medioambientales, o entre la política de medioambiente y la Hacienda Pública. No obstante, las referencias al DNSH en la doctrina jurídica son exigüas, predominantemente reiterativas de los textos legales sin sistematización dogmática, lo que genera lagunas esenciales en la apreciación del principio, que se trasladan *mutatis mutandi* a la práctica profesional.

Esta sección sintetiza los principales clústeres surgidos en la literatura en torno al principio DNSH y que permitirán, en secciones subsiguientes, conceptualizar el principio, su alcance y naturaleza jurídica, ante todo; para en paralelo identificar y discutir las tensiones y desafíos surgidos. La revisión se circunscribe a la doctrina jurídica y de ciencias políticas en el ámbito europeo; salvo excepciones, he descartado las menciones al DNSH en el contexto de otras disciplinas o de estudio de casos particulares. Por comodidad, la revisión se limita a obras en inglés, español, francés e italiano; pero la literatura incluye ciertas aportaciones en alemán merecedoras de consideración.

A modo de aproximación, las contribuciones sustanciales al estudio del DNSH desde una perspectiva jurídica se concentran en el ámbito del Derecho Administrativo, con predominio claro del derecho ambiental.¹⁴ La progresiva mutación del principio ha generado una atención incipiente en los ámbitos de la contratación pública,¹⁵ regulación y ejecución administrativa,¹⁶ y gestión presupuestaria europea.¹⁷ Por el contrario, no encontramos aportaciones -o son testimoniales y descriptivas- en Derecho Internacional, Constitucional o Procesal. Entre los enfoques metajurídicos, hay aportaciones destacadas -aunque aisladas- desde la ciencia política y los estudios de ciencia, tecnología y

¹⁴ Vid. BARTOLINI, A. “Green Deal europeo e il cd principio DNSH”, *federalismi.it*, 2024, n.º 15, pp. 51–60; DELSIGNORE, M., “Il principio DNSH e la lotta al greenwashing”, *federalismi.it*, 2024, n.º 27; DE GAETANO, L., “Il principio Do Not Significant Harm (DNSH) e i costi ambientali dell’intelligenza artificiale”, *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2025, n.º 1, 571-ss; LAZZARI, S., “The Environmental Impact Assessment Procedure Facing the Challenge of Uncertainty: An Overview of the European and Italian Legal Framework”, *Review of European Administrative Law*, 2023, n.º 3, pp. 57-78; VICENTE DÁVILA, 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”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2022, n.º 119 (10 de enero de 2022).

¹⁵ PERNAS GARCÍA, J. J., “El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH) y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation”, *Observatorio de Contratación Pública*, 2021, 21 de octubre; VICENTE DÁVILA, *op. cit.* nota 14.

¹⁶ CERCHIONE, R. *et al.*, “Do Not Significant Harm (DNSH) Principle in Corporate Sustainability Strategies: Towards a Methodological Framework”. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2025, n.º 6, <https://doi.org/10.1002/csr.70070>.

¹⁷ BELTRÁN MIRALLES, M. *et al.*, “A comparative analysis: The implementation of the Do No Significant Harm (DNSH) principle in selected EU instruments”. JRC Science for Policy Report, 2023; FAMÀ, R., “Beyond ‘Fit for 55’: The emergence of the ‘Do No Significant Harm’ principle in EU law and EU funding mechanisms”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, n.º 1, pp. 62-75, <https://doi.org/10.1111/reel.12603>.

sociedad.¹⁸ Atendiendo al origen de los autores, la doctrina italiana exhibe un liderazgo claro en este objeto de investigación.

Entrando ya en el contenido sustancial del DNSH, pocos autores se han detenido a diseccionar los elementos del concepto más allá de la letra de la ley europea, que no es precisamente exhaustiva en este punto.¹⁹ Escasean aún más las contribuciones que abordan con determinación y rigor la espinosa cuestión de la naturaleza jurídica del DNSH (¿es una norma, principio, criterio, estándar u otra categoría parajurídica?).²⁰ Desarrollo este tema en la sección 4.

El carácter eminentemente técnico del DNSH ha impulsado al legislador europeo a positivizarlo de manera superficial y somera. Ello ha suscitado en la doctrina la legítima preocupación por la calidad metodológica con que las administraciones públicas medirían el objetivo de ‘no causar un perjuicio significativo’ al medio ambiente u otras consideraciones sociales o de gobernanza democrática y los riesgos de que el DNSH se vacíe de eficacia en fase de ejecución. Los aspectos metodológicos de la implementación constituyen un centro de interés doctrinal, con propuestas ocasionales de marcos metodológicos alternativos para baremar el DNSH,²¹ mientras otros autores critican la complejidad del sistema²² o incluso echan un órdago a la mayor respecto a la virtualidad del DNSH al identificar contradicciones de difícil solución.²³ La mayoría de autores han optado por hacer un seguimiento del ejercicio, por parte del regulador europeo y las autoridades nacionales de ejecución, del amplio margen de discrecionalidad concedido al regulador europeo (mediante delegación) y a las autoridades nacionales encargadas de su ejecución y control; criticando ocasionalmente las dinámicas resultantes como tecnocráticas.²⁴ Sería enriquecedor, en mi opinión, contar con una mirada constitucionalista acerca de cómo entraña la gobernanza del DNSH con la tendencia imperante hacia un ejecutivo dominante supranacional (Comisión), mancomunado (Consejo) y nacional (gobiernos nacionales). Por otra parte, las aportaciones doctrinales se encandilan, con las fases de decisión y ejecución dentro del ciclo de políticas públicas, pero desatienden completamente los aspectos relativos a la inspección administrativa del DNSH, su control judicial, o incluso la evaluación de política pública ex post.

¹⁸ Vid. BELTRÁN et al, ref 17; BERNSTEIN, M. J. et al, “The European Commission’s Green Deal is an opportunity to rethink harmful practices of research and innovation policy”, *Ambio*, 2023, nº 52, pp. 508-517, <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01802-3>; DE VINCENTI, C., “Green Investments: Two Possible Interpretations of the “Do No Significant Harm” Principle”, en BRUGNOLINI, L. et al (eds.), *Greening Europe*. Cambridge, Open Book Publishers, 2022, pp. 177-186, <https://doi.org/10.11647/OBP.0328.12>.

¹⁹ Como excepción, BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18; FAMÁ, *op. cit.* nota 17; DE GAETANO, *op. cit.* nota 14; BELTRÁN et al, *op. cit.* nota 17.

²⁰ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14 es especialmente crítico al respecto.

²¹ CERCHIONE, *op. cit.* nota 16; DE GAETANO *op. cit.* nota 14, p. 578; DE VICENTI, *op. cit.* nota 18

²² VICENTE, *op. cit.* nota 14;

²³ DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, respecto al greenwashing (*op.cit.*); BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18, respecto a subsectores energéticos;

²⁴ BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18.



Las distintas mutaciones del DNSH a lo largo de su evolución han despertado igualmente interés doctrinal, pero echo en falta una visión de conjunto que conecte las dinámicas del DNSH con fenómenos que vienen ocurriendo en la gobernanza europea en otras políticas públicas. Por ejemplo, algunos autores analizan la transformación del DNSH de norma de conducta empresarial a criterio ambiental de obligada aplicación en el sector público, que además condiciona el acceso a la financiación europea.²⁵ No obstante, carecemos de una perspectiva comparada intersectorial que enmarque la derivación de vinculaciones jurídicas más tradicionales en el DNSH dentro del proceso de endurecimiento del *soft law* evidenciado anteriormente en otros sectores del ordenamiento jurídico (p.ej. la condicionalidad presupuestaria respecto al Estado de Derecho o a la eficacia de las políticas económicas nacionales en el marco del Semestre Europeo). En efecto, la experiencia obtenida por la Comisión Europea en ámbitos conexos podría sugerir que la transformación del DNSH no ha sido espontánea sino parte de una estrategia no explícita de intervención normativa. La doctrina constitucional, que ha dedicado una atención significativa a la condicionalidad presupuestaria por el Estado de Derecho,²⁶ ignora sin embargo la condicionalidad medioambiental y social en el marco del DNSH.

Otra transformación más reciente del DSNH se refiere a la progresiva expansión desde un solo programa de gasto (el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) a otros programas financieros que representan, en su conjunto, la parte más sustancial del presupuesto europeo. Tal generalización suscita dudas en algunos autores, por el riesgo de incoherencias que minen la eficacia práctica del DNSH.²⁷

La indefinición conceptual del DNSH en el ordenamiento europeo ha motivado igualmente una preocupación sobre las virtuales tensiones con principios conexos, que demanda una ponderación cautelosa del principio desde un enfoque axiológico. Aunque la doctrina mayoritaria integra una perspectiva de desarrollo normativo o de gestión, no falta quien detecta conflictos con principios como los de precaución²⁸, proporcionalidad,²⁹ proximidad,³⁰ seguridad jurídica.³¹

El papel reservado a los expertos en todo el proceso de ejecución del DNSH no se aprecia de manera unívoca en la literatura. Con carácter general, la tecnificación se analiza en un tono negativo, ya sea porque expone las insuficientes capacidades de las autoridades públicas nacionales y de la Comisión a la hora de aplicar el DNSH, o porque la

²⁵ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14; DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14; Cerchione, y sobre todo FAMÁ, *op. cit.* nota 17. LAZZARI, *op. cit.* nota 14 percibe un potencial expansivo del DNSH que podría erigirse en parámetro general del Derecho ambiental europeo.

²⁶ En nuestro entorno, TORRES PÉREZ, A., “The constitutional impact of rule-of-law spending conditionality”. *International Journal of Constitutional Law*, 2024, n.º 3, pp. 859-881. <https://doi.org/10.1093/icon/moa063>

²⁷ BELTRÁN et al, *op. cit.* nota 17; FAMÁ, *op. cit.* nota 17.

²⁸ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14; BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18; FAMÁ, *op. cit.* nota 17; LAZZARI, *op. cit.* nota 14; BELTRÁN et al, *op. cit.* nota 17.

²⁹ DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14.

³⁰ DE VINCENTI, *op. cit.* nota 18.

³¹ PERNAS, *op. cit.* nota 15.



dependencia de expertos debilita el escrutinio de la actividad pública.³² Con respecto a las relaciones autoridad-expertos, se ha enfatizado la necesaria colaboración entre la academia, administraciones y empresas para consensuar taxonomías e indicadores de cumplimiento del DNSH,³³ también para evitar la excesiva automatización en la evaluación del DNSH, que podría diluir la efectividad de la condicionalidad en la práctica.³⁴ Algunos autores, en cambio, las enmarcan como fricción, evocando divergencias de criterio entre los expertos y los responsables de la Comisión. Los enfoques metajurídicos enmarcan esta situación como manifestación de disonancias entre comunidades epistémicas (científicos vs técnicos, ambientalistas vs tecnólogos, etc); o bien plantean interrogantes de *input legitimacy* (p.ej. la representación de comunidades o generaciones futuras³⁵).

En contraste, el enfoque jurídico ve decisiones administrativas que podrían no haberse informado correctamente sobre la base de la evidencia científica más actual,³⁶ y concentra su análisis en las necesarias garantías y tutela judicial del perjudicado por tales diferencias de criterio³⁷. No obstante, predomina en la doctrina jurídica el enfoque de gestión (y/o prueba administrativa del DNSH) y la atención a las vías procesales o estándares de revisión contenciosa es marginal. Esta laguna se explica por la ausencia de pronunciamientos judiciales sobre el DNSH en las instancias europea y nacionales (p.ej. España), constituyendo Italia una excepción ya que cuenta con una litigiosidad incipiente.³⁸

IV.- El DNSH en la regulación europea de “finanzas sostenibles”

Cuando en 2018 la Comisión presentó el paquete legislativo sobre finanzas sostenibles incluyó el DNSH dentro de la propuesta de taxonomía de finanzas sostenibles, como adición necesaria en cualquier escenario de política pública más allá del mantenimiento del *statu quo*. La taxonomía consiste en determinar qué puede considerarse una actividad económica medioambientalmente sostenible, a efectos de establecer la sostenibilidad medioambiental de una inversión. Para ello, se parte de seis objetivos medioambientales alineados con las metas de política pública de la UE,³⁹ trasladados posteriormente a una lista de actividades económicas (agrupadas por macrosectores, sectores y subsectores) que producen -en opinión de la Comisión- un claro impacto positivo en uno o varios de dichos objetivos.

³² BARTOLINI, *op. cit.* nota 14

³³ CERCHIONE, *op. cit.* nota 16; BELTRÁN et al, *op. cit.* nota 17;

³⁴ PERNAS, *op. cit.* nota 15;

³⁵ BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18;

³⁶ BERNSTEIN et al, *op. cit.* nota 18;

³⁷ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14; DE GAETANO, *op. cit.* nota 14; LAZZARI, *op. cit.* nota 14

³⁸ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14; DE GAETANO, *op. cit.* nota 14; LAZZARI, *op. cit.* nota 14

³⁹ Los seis objetivos son: mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; gestión y conservación de los recursos hídricos; economía circular y gestión de residuos; prevención y control de la contaminación (en sus diversas acepciones) y reducción de los impactos del ruido; y protección y mejora de los hábitats terrestres y marinos y de la biodiversidad).

El DNSH complementa y matiza el ejercicio de taxonomía; en efecto, la actividad no obtiene la etiqueta de ‘sostenible’ únicamente por su contribución clara a uno de los seis objetivos; es necesario además que la misma no entre en conflicto grave con otros objetivos ambientales y aquí radica el DNSH. Así, una actividad que mitigue el cambio climático solo es sostenible si cumple requisitos mínimos respecto de los otros cinco objetivos ambientales y respeta estándares preacordados en materia social y de gobernanza corporativa. El DNSH constituye *lato sensu* un filtro basado en el principio de precaución que pretende evitar el denominado “greenwashing” (p. ej., considerar “verde” a un productor de paneles solares que incorpora trabajo infantil en la cadena de producción). El DNSH requiere un cuidadoso calibrado caso por caso para evitar asignar un peso excesivo a la detección del ‘perjuicio’ ‘excesivo’ que podría restringir el listado de actividades reconocibles como ‘sostenibles’ por debajo de lo operativo o deseable. Este ejercicio de reflexión reposaría en criterios técnicos de selección que, por su especificidad, solo podrían ser desarrollados mediante actos adoptados por el ejecutivo europeo (actos delegados).

En suma, el DNSH se introduce en el ordenamiento jurídico europeo en el contexto de la incipiente regulación de la actividad del sector privado desde una perspectiva de sostenibilidad. La primera mención aparece en el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (en adelante, SFR), de 27 de noviembre de 2019.⁴⁰ El artículo 2 SFR define las “inversiones sostenibles” en su punto 17 como *“inversiones en una actividad económica que contribuyan a un objetivo medioambiental [...]”; siempre y cuando las inversiones no perjudiquen significativamente a ninguno de dichos objetivos y las empresas beneficiarias sigan prácticas de buena gobernanza, en particular en lo que respecta a que sus estructuras de gestión, relaciones con los asalariados y remuneración del personal pertinente sean sanas y cumplan las obligaciones tributarias”*.

El Reglamento SFR, por tanto, vincula la estrategia y/o los resultados de una empresa a un incentivo (recibir la calificación de “inversión sostenible”) sin denominarlo principio u otra categoría de relevancia jurídica: este avance se producirá en el Reglamento de Taxonomía, seis meses después.⁴¹ A raíz de este acto, se inserta un artículo 2bis en el SFR, que ya se titula “principio de” no causar un perjuicio significativo. Este artículo encarga a las denominadas Autoridades Europeas de Supervisión el desarrollo técnico (“normas técnicas de regulación”) del principio. El principio consiste en “no causar un perjuicio significativo”, pero no se concreta a qué en la misma frase. Es el lector y aplicador de la norma quien debe establecer el vínculo con las normas y directrices de referencia, que se enumeran en las siguientes frases, y aluden globalmente no solo a

⁴⁰ Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros DOUE L 317.

⁴¹ 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, DOUE L 198 de 22 de junio de 2020.

incidencias adversas en el medio ambiente, sino también a aspectos de derechos sociales y de gobernanza corporativa a la luz de los códigos de conducta elaborados en las organizaciones internacionales.

Sin embargo, el Reglamento de Taxonomía circunscribe su ámbito de aplicación a la relación entre la actividad empresarial y el medioambiente. Es decir, a la hora de calificar y evaluar el perjuicio significativo, el legislador autor de esta norma sitúa en segundo plano las consideraciones sociales y de gobernanza corporativa. Por mucho que el legislador califique estas consideraciones como “garantías mínimas” (“*las actividades económicas solo deben considerarse medioambientalmente sostenibles cuando se realicen de conformidad*” con estas consideraciones) en el considerando 35 y el artículo 18, su objetivo al adoptar este Reglamento es facilitar la identificación de qué actividades empresariales y cuándo son “*medioambientalmente sostenibles*” (considerando 35). Considero por tanto que el legislador introduce una jerarquía implícita que encabezan los compromisos medioambientales, estratégicamente más urgentes para la UE, y los aspectos sociales y corporativos se erigen en una condición secundaria y complementaria de sostenibilidad.

Por lo que respecta a la calificación jurídica del DNSH, el considerando 36 lo menciona como “*principio consistente en*” no causar un perjuicio significativo al medio ambiente y lo relaciona con las “garantías mínimas” antedichas (las consideraciones sociales y corporativas). En el mismo párrafo se establece con claridad que el DNSH debe ser desarrollado mediante normas técnicas de aplicación. Como esta sección se concentra en la exégesis del DNSH en la legislación europea de finanzas sostenibles, desarrollaré esos apuntes con mayor profundidad al abordar la naturaleza jurídica del DNSH en la sección 6.

El artículo 3 del Reglamento de Taxonomía establece los criterios que determinan si una actividad económica se califica como “medioambientalmente sostenible”. En primer lugar, la actividad económica debe presentar una contribución sustancial a uno o varios de los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 9.⁴² En segundo lugar, respetar el DNSH. En tercer lugar, respetar las garantías mínimas, definidas por el Artículo 18 como “procedimientos aplicados por una empresa que lleve a cabo una actividad económica para garantizar la conformidad con” códigos de conducta establecidos en las organizaciones multilaterales (ONU, OCDE y OIT) respecto a los derechos humanos a respetar por los operadores privados.⁴³ En cuarto lugar, la actividad

⁴² Dichos objetivos son la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático; el uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; la transición hacia una economía circular; la prevención y control de la contaminación; y la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

⁴³ El Artículo 18 hace referencia a “*las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, incluidos los principios y derechos establecidos en los ocho convenios fundamentales a que se refiere la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Carta Internacional de Derechos Humanos*

empresarial debe ajustarse a “*criterios técnicos de selección*” cuya adopción corresponde a la Comisión por delegación del legislador europeo. Las circunstancias que rodean a la adopción de estos actos delegados se explican con posterioridad.

A continuación, los artículos 10 a 15 del Reglamento de Taxonomía contienen las opciones básicas de política pública que el legislador europeo considera aplicables a la determinación de cuándo una actividad empresarial contribuye *sustancialmente* a cada uno de los objetivos medioambientales del artículo 9. El artículo 16 contempla igualmente la posibilidad de que se califique a una actividad como sostenible cuando, pese a en sí misma no contribuir sustancialmente a los objetivos medioambientales, permita que otras actividades sí produzcan dicha contribución sustancial. Aquella actividad empresarial se considera “facilitadora”. Por su parte, el legislador regula la identificación del *perjuicio significativo* en el Artículo 17 para cada uno de los objetivos medioambientales; si bien es cierto que lo hace incorporando numerosos conceptos indeterminados que, en realidad, desplazan la tarea de fijar los indicadores de medición a las administraciones europeas y nacionales encargadas de la ejecución.⁴⁴

En este sentido, el Artículo 19 del Reglamento de Taxonomía parece circunscribir fuertemente la discrecionalidad de la Comisión Europea a la hora de ejercer los poderes delegados que le concede el legislador en el Artículo 23. Podría incluso interpretarse que los criterios impuestos a la Comisión son contradictorios entre sí. Por una parte, se le exige, en la medida de lo posible, que fije la “contribución sustancial” y el “perjuicio significativo” a los objetivos medioambientales mediante criterios “cuantitativos” dotados de “umbras” de manera prioritaria y solo cuando ello no sea posible aplicar criterios “cualitativos”. Al mismo tiempo, los criterios técnicos deben ser “fáciles de utilizar y fijarse de tal modo que se facilite la comprobación de su cumplimiento”. Por otra, probablemente impulsado por el temor de que un acento excesivo sobre la sostenibilidad desemboque en un freno a la competitividad europea en perspectiva de competición geopolítica con China, Estados Unidos, Rusia o India, el legislador obliga a la Comisión a ejercer una suerte de censura previa sujetándose a orientaciones-límite como “el principio de neutralidad tecnológica”, “las repercusiones a corto y largo plazo de una actividad económica precisa”, “basarse en pruebas científicas concluyentes”, “no falsear la competencia” y garantizar la equidad dentro de cada mercado.⁴⁵ En el Artículo 19.3, el legislador europeo expresa además la prohibición de que las actividades económicas relacionadas con combustibles fósiles no puedan ser consideradas en ningún

⁴⁴ Con carácter ejemplificativo, el perjuicio significativo a la mitigación del cambio climático reposa sobre la determinación del umbral para considerar que una actividad económica ocasiona “*considerables emisiones*” de gases de efecto invernadero; el perjuicio significativo a la adaptación al cambio climático alude al “*aumento de los efectos adversos*” de las condiciones climáticas actuales; el perjuicio significativo a la utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos se vincula al detrimento del “*buen estado o del buen potencial ecológico*” de las masas de agua, o del “*buen estado ecológico*” de las aguas marinas.

⁴⁵ La Comisión debe “cubrir todas las actividades económicas pertinentes de un determinado sector y garantizar que dichas actividades se traten por igual cuando contribuyan equitativamente a los objetivos medioambientales”, Artículo 19.1.j del Reglamento de Taxonomía.

caso como medioambientalmente sostenibles. Las dificultades para conjugar tantas obligaciones y límites han expuesto a la Comisión a una litigiosidad (todavía en estado incipiente) ante el TJUE conforme ha ido adoptando los actos delegados, que comento someramente en la sección 7.

El desarrollo reglamentario del Reglamento de Taxonomía comprende diversos actos delegados, todos ellos adoptados por la Comisión. En primer lugar, el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de 4 de junio de 2021,⁴⁶ que establece criterios técnicos de selección con relación a la “contribución sustancial” y al “no perjuicio significativo”. En segundo lugar, el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 de 6 de julio de 2021,⁴⁷ establece una metodología que las empresas deben aplicar para cumplir con sus obligaciones de divulgación de información relativa a sus actividades económicas que afectan a la sostenibilidad medioambiental.

En tercer lugar, los actos delegados arriba mencionados fueron modificados por el Reglamento Delegado (UE) 2022/1214⁴⁸ en lo relativo a determinados sectores energéticos, en concreto, la energía nuclear y el gas fósil. En el preámbulo de este reglamento, la Comisión justifica la consideración de la energía nuclear como actividad “medioambientalmente sostenible” en el sentido del Reglamento de Taxonomía, con base en su apreciación de que constituye una actividad económica “con bajas emisiones de carbono”, que el nivel de seguridad actual de las centrales nucleares es elevado, y que no carecemos “de alternativas hipocarbónicas viables desde el punto de vista tecnológico y económico a una escala suficiente para satisfacer la demanda de energía de manera continua y fiable”. La consideración de esta motivación como insuficiente o errada ha impulsado a diversos actores públicos y privados a impugnar este reglamento, como explico en la sección 7.

⁴⁶ Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, 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, DOUE L 442 de 9 de diciembre de 2021.

⁴⁷ Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 de la Comisión de 6 de julio de 2021 por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante la especificación del contenido y la presentación de la información que deben divulgar las empresas sujetas a los artículos 19 bis o 29 bis de la Directiva 2013/34/UE respecto a las actividades económicas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, y la especificación de la metodología para cumplir con la obligación de divulgación de información, DOUE L 443 de 10 de diciembre de 2021. Modificado por Reglamento Delegado (UE) 2021/2178, vid siguiente nota al pie.

⁴⁸ 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, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 15 de julio de 2022, L 188.

Finalmente, el Reglamento Delegado (UE) 2023/2486, de 27 de junio de 2023,⁴⁹ establece criterios técnicos de selección de aplicación específica a cuatro objetivos medioambientales.⁵⁰ Este acto no conceptualiza el DNSH en abstracto, sino que lo operativiza fijando una lógica para determinar tanto como la contribución sustancial como el perjuicio significativo en cada actividad. Esa lógica está fijada en los artículos 1 a 4, que remiten a los anexos I–IV donde están los criterios técnicos de selección en forma de bloques separados para la “contribución sustancial” y el DNSH. Estos criterios son de aplicación desde el 1 de enero de 2024.

Reconociendo que el Reglamento de Taxonomía constituye una propuesta de cuadrar el círculo por los numerosos factores de empuje y de tracción que fija el acto legislativo, su desarrollo regulatorio ha sido objeto de ciertas críticas en la doctrina. Bernstein *et al* han criticado la operacionalización tecnocrática basada en la evaluación de impacto medioambiental y proponen entender el daño como relacional y situado. La perspectiva de estos autores es epistemológica, en la medida en que consideran que el daño y su significatividad no son magnitudes absolutas medibles solo con instrumentos técnicos, sino relacionales y situadas (contexto, actores, relaciones humano-no humano). Por ello, animan a “*stay with the harm*” (ponerse del lado del daño, expresión que no es sino una manifestación del principio de precaución) como giro metodológico y ético frente a enfoques que pretenden silenciar el daño con métricas universales.⁵¹

Con enfoque igualmente crítico, Delsignore considera que el desarrollo regulatorio del DNSH sugiere una verificación laxa a escala europea que facilita el “greenwashing” de las actividades empresariales.⁵² Por su parte, De Vincenti describe dos rasgos de la metodología aplicada por la Comisión que podrían desembocar en ‘cuellos de botella’. Por una parte, el que la evaluación de la sostenibilidad medioambiental se realice en términos absolutos, comparada con un escenario sin impacto ambiental, en vez de considerar alternativas reales; y por otra parte, que la evaluación se realice de forma individual para cada medida, y no al nivel horizontal, considerando las medidas en su

⁴⁹ Reglamento Delegado (UE) 2023/2486 de la Comisión, de 27 de junio de 2023, por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de los criterios técnicos de selección para determinar en qué condiciones se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos, a la transición a una economía circular, a la prevención y el control de la contaminación, o a la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas, y para determinar si dicha actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales, y por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 de la Comisión en lo que respecta a la divulgación de información pública específica sobre esas actividades económicas, DOUE L, 2023/2486, de 21 de noviembre de 2023.

⁵⁰ A saber, gestión y protección de los recursos hídricos y marinos, a la transición a una economía circular, a la prevención y el control de la contaminación, o a la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

⁵¹ BERNSTEIN *et al*, *op. cit.* nota 18;

⁵² DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, p. 78.

conjunto. Este autor opina que esta combinación bloquea proyectos de sustitución (p. ej., gas por carbón/petróleo) que podrían acelerar la reducción neta de emisiones.⁵³

Tal vez porque la taxonomía no cuenta aún con una trayectoria extensa de implementación, todos los autores consultados concentran su análisis en la fase de evaluación *ex ante* ignorando la fase de control *a posteriori*. Beltrán et al aluden a posibles verificaciones y auditorías por parte de la Comisión y otros órganos de control europeos como la Oficina de Lucha antifraude, el Tribunal de Cuentas Europeo o la Fiscalía Europea, sin entrar en el detalle de su valoración.⁵⁴

V.- La subsunción del DNSH en la condicionalidad presupuestaria europea: del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia al Marco Financiero Plurianual 2026-2032.

La Comisión planteó la taxonomía de finanzas sostenibles en 2018, fundamentalmente como un instrumento para mejorar la transparencia de la información corporativa y así, por una parte, involucrar de manera más efectiva al sector privado (fundamentalmente financiero) en los objetivos medioambientales, sociales y de gobernanza asumidos por la UE en su política exterior; y, por otra parte, prevenir y evitar el denominado *green-washing*. Ni en sus escenarios más optimistas podía la Comisión preconizar que la sostenibilidad así entendida acabaría convirtiéndose en una nueva dimensión de condicionalidad en el acceso a la financiación pública europea. Esta oportunidad vino de la mano de la pandemia y de la subsiguiente financiación extraordinaria y excepcional conocida como paquete NextGenerationEU. El DNSH se convirtió, mediante el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), en una de las numerosas condicionalidades presupuestarias que se imponen a los Estados y al sector privado para acceder a subvenciones con cargo al presupuesto europeo. Debido a la significativa complejidad técnica de la arquitectura jurídica del MRR, y atendiendo al objetivo último de explicar la relevancia del principio DNSH en la gobernanza de este instrumento innovador, considero necesario comenzar esta sección explicando los elementos indispensables del MRR.

La pandemia de la COVID-19 constituyó una crisis sin precedentes que puso a prueba la estructura institucional de la Unión Europea (UE), no solo en el ámbito sanitario y económico, sino también en el plano jurídico e institucional. El impacto económico y social de la crisis sanitaria generó un consenso político en torno a la necesidad de una respuesta coordinada, solidaria y transformadora por parte de la UE. A diferencia de crisis anteriores como la financiera de 2008 o la migratoria de 2015, en las que predominó un enfoque intergubernamental basado en la austeridad y la disciplina presupuestaria, la crisis de la COVID-19 propició una innovación institucional de gran calado: la creación del instrumento Next Generation EU (NGEU), un paquete de recuperación económica

⁵³ DE VINCENTI, *op. cit.* nota 18, p. 183. Nótese que el análisis de este autor incluye al DNSH dentro de la perspectiva del MRR, que se desarrolla en la sección siguiente.

⁵⁴ BELTRÁN et al, *op. cit.* nota 17, pp. 36 y 91.

dotado con 750.000 millones de euros a precios de 2018. El NGEU representa un hito en la integración europea al permitir, por primera vez, que la Comisión Europea emita deuda conjunta en los mercados financieros en nombre de la UE.

El componente central del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), regulado mediante Reglamento (UE) 2021/241⁵⁵. El MRR tiene como objetivo apoyar las reformas e inversiones de los Estados miembros para mitigar el impacto económico y social de la pandemia y promover una recuperación sostenible, resiliente y digital. El MRR fue dotado con 672.500 millones de euros (en precios corrientes de 2022). De esta cantidad, 338.000 millones correspondían a ayudas no reembolsables (subvenciones) y 385.800 millones a préstamos (reembolsables por los estados miembros receptores). La contribución máxima que cada estado miembro podría recibir fue prefijada, correspondiendo a España 140.000 millones de euros (en precios de 2018).

El MRR constituye un instrumento *sui generis* que combina elementos de la política de cohesión, la gobernanza económica y la gestión de crisis.⁵⁶ Además, el carácter temporal del MRR (su vigencia se limita al periodo 2021-2026) y la excepcionalidad de su financiación han generado un debate académico y político sobre su posible consolidación como modelo estructural de gobernanza económica y fiscal en la UE.

La ejecución del MRR gira en torno a varias fases interdependientes, que reflejan tanto los requisitos técnicos como los principios políticos que sustentan el mecanismo. Presentamos a continuación las etapas clave y los principios que rigen la gobernanza del MRR:

- a) Presentación de Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (PRR): los Estados miembros deben presentar PRR que describan las reformas e inversiones previstas hasta 2026. Estos planes deben alinearse con los seis pilares estratégicos del MRR (transición ecológica, digitalización, crecimiento inclusivo, cohesión social y territorial, salud y resiliencia institucional, y políticas para la próxima generación). Asimismo, deben responder a las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo.
- b) Evaluación técnica por la Comisión Europea: una vez recibido el PRR, la Comisión dispone de dos meses para evaluarlo conforme a los once criterios establecidos

⁵⁵ 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, DOUE L 57 de 18 de febrero de 2021.

⁵⁶ Los siguientes párrafos sintetizan reflexiones sobre el MRR publicadas con anterioridad por la autora: SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2021, n.º 69, pp. 555–599. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>; SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., *The recovery and resilience facility: Too complex a governance system for meaningful accountability?* Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2023; SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “El insuficiente control democrático al ejecutivo en el mecanismo de recuperación y resiliencia (Next Generation EU)”, en CARPI MARTÍN, R. et al (coords.), *Treinta años de la Unión Europea: Una visión desde el Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 783–808.

en el anexo V del Reglamento. La evaluación tiene en cuenta la coherencia interna del plan, su impacto macroeconómico, su contribución a la transición verde (al menos 37%) y digital (al menos 20%), el cumplimiento del principio de no causar daño significativo (DNSH), así como la calidad de los sistemas de control y auditoría propuestos.

c) Aprobación política por el Consejo de la UE: si la Comisión emite una evaluación positiva, el Consejo adopta mediante acto de ejecución, por mayoría cualificada, la decisión de aprobar el PRR correspondiente. Esta fase no incluye deliberaciones parlamentarias ni participación directa de la sociedad civil, lo que ha sido objeto de críticas por su escasa transparencia.

d) Firma de acuerdos operativos y desembolso: tras la aprobación, la Comisión y el Estado miembro firman un acuerdo operativo que regula aspectos técnicos y administrativos de la ejecución del PRR.

Posteriormente, el Estado puede recibir una prefinanciación de hasta el 13% del total asignado. Los desembolsos restantes se realizan tras la verificación del cumplimiento de hitos y objetivos acordados previamente. El sistema se basa en una lógica de financiación condicionada al rendimiento (*performance-based*), que sustituye los tradicionales criterios de gasto por el logro de resultados verificables.

Sobre la base de esta -quizá extensa- explicación del MRR, diseccionamos a continuación el encaje que recibe en el mismo el principio DNSH.

Comenzando por el Preámbulo del Reglamento 2021/241 (Reglamento MRR), el considerando 32 afirma que “Los planes de recuperación y resiliencia también deben respetar los principios horizontales del Mecanismo”. El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente o DNSH constituye uno de tales principios horizontales; y así, el considerando 39 explica que los estados miembros deberán incluir en sus propuestas de planes nacionales “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)”.

Ya en la parte dispositiva del Reglamento 2021/241, el art. 5.2 establece taxativamente que: “El Mecanismo solo apoyará aquellas medidas que respeten el principio de no causar un perjuicio significativo”. Se exige que los Estados Miembros justifiquen que ninguna de las reformas e inversiones contenidas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) transgrede el principio (Artículo 18.4.d) y se encarga a la Comisión que incluya este aspecto en la evaluación de los planes (Artículo 19.3.d). El Anexo V (Directrices de evaluación del Mecanismo) establece cuatro criterios de evaluación, a saber, pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia. El DNSH entraña con el criterio de pertinencia y recibe una evaluación binaria de su cumplimiento, favorable (A, ninguna medida propuesta causa un perjuicio negativo) o desfavorable (C, una o más medidas lo



causan). Aplicando el apartado 3 del citado anexo, no cumpla de forma satisfactoria los criterios establecidos en el artículo 19, apartado 3, cuando el Estado Miembro obtenga una calificación de C, no se le asignará contribución financiera alguna. Esos criterios se han aplicado en el proceso de aprobación del PNRR presentado por España y sus sucesivas modificaciones.⁵⁷

Con posterioridad, el DNSH se ha extendido a otros programas de gasto de la UE, consolidándose como un criterio taxativo de exclusión del acceso a la financiación europea. Motivos de extensión me impiden desarrollar con profusión cada uno de ellos, pero resulta conveniente evidenciar la tracción que el DNSH presenta tanto en las políticas de gasto interiores de la Unión como en su acción exterior. Respecto a las primeras, son especialmente relevantes el Fondo Social para el Clima desde 2023,⁵⁸ y la posición inicial de la Comisión respecto al Marco Financiero Plurianual 2028-2034, cuyas negociaciones se han iniciado en julio de 2025⁵⁹. En los programas exteriores, el DNSH se ha incorporado como objetivo específico y como principio general en los mecanismos específicos diseñados para Ucrania⁶⁰ y Moldavia.⁶¹

VI.- Sobre la naturaleza jurídica del DNSH

En secciones anteriores he desarrollado la conceptualización del DNSH y su regulación en la legislación europea sobre finanzas sostenibles y programas de gasto. El propósito de esta sección es aportar criterios de reflexión para determinar la naturaleza jurídica del DNSH, tomando para ello como referencia las categorías de obligación jurídica, principio, directriz y valor axiológico.

El DNSH no puede considerarse como un parámetro universal de licitud, aunque desemboca en obligaciones procedimentales de acción (evaluar la conformidad de las actuaciones a la luz del DNSH) y abstención (prohibición de financiar actividades que lo incumplan). Cabe traer a colación, además, que la Comisión establece una presunción

⁵⁷ España presentó su PNRR el 30 de abril de 2021 y la Comisión lo evaluó positivamente y propuso al Consejo su aprobación (Decisión de Ejecución del Consejo el 13 de julio de 2021, ST 10150/21 INIT; ST 10150/21 ADD 1 REV 2). Posteriormente, la Decisión de Ejecución se modificó el 17 de octubre de 2023 (ST 13695/23 INIT, ST 13695/23 REV 1; ST 13695/23 ADD 1 REV 1), el 14 de mayo de 2024 (ST 9303/24 INIT; ST 9303/24 ADD 1), el 21 de enero de 2025 (ST 17099/24 INIT; ST 17099/24 ADD 1) y el 13 de mayo de 2025 (ST 8053/25 INIT; ST 8053/25 ADD 1).

⁵⁸ Artículo 7.3 del Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060, DOUE L 130 de 16 de mayo de 2023. Véase Comisión Europea: Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en el marco del Reglamento sobre el Fondo Social para el Clima, DOUE C/2025/1596 de 25 de marzo de 2025.

⁵⁹ Comisión Europea: Comunicación “Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034”, COM (2025) 570 final de 16 de julio de 2025.

⁶⁰ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania, DOUE L 2024/792 de 29 de febrero de 2024. El gobierno de Ucrania debe justificar el respeto al DNSH (Artículo 17) y la Comisión verificarlo (Artículo 18).

⁶¹ Reglamento (UE) 2025/535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de marzo de 2025, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para la República de Moldavia, DOUE L 2025/535, de 21 de marzo de 2025, Artículos 3 y 4, respectivamente.

iuris et de iure de que el incumplimiento de la legislación ambiental de la Unión supone una transgresión del DNSH.⁶²

En el MRR, el DNSH opera como condición de elegibilidad: “el Mecanismo financia únicamente medidas que respetan el DNSH”, de modo que su incumplimiento impide el desembolso —una obligación condicional para quien pretende financiación (y para las Administraciones Públicas que preparan y ejecutan proyectos) más que un deber general de conducta o un parámetro universal de licitud. Esta lectura es subrayada especialmente por Bartolini, quien asocia el DNSH a un criterio de condicionalidad ligada al PNRR italiano.⁶³ Para Delsignore, el traslado del DNSH desde finanzas sostenibles al gasto público reproduce esta lógica de elegibilidad, con el riesgo —advierte— de desnaturizar su función originaria anti-greenwashing si se transforma en un “sello verde” de todo el PNRR sin verificación sustantiva. De ahí una primera dificultad categorial: cuando rige en marcos de financiación, el DNSH actúa como obligación condicional (deber de demostrar “no perjuicio significativo” para ser elegible); fuera de esos marcos, no cristaliza automáticamente en una obligación general exigible erga omnes.⁶⁴

Buena parte de los autores se oponen a considerar el DNSH como principio jurídico. Bartolini sostiene de forma expresa que DNSH “no parece un principio” —ni valor ni regla-principio— sino un criterio que selecciona entre daño significativo (prohibido) y no significativo (tolerado) y carece de fuerza expansiva salvo previsión normativa específica (p. ej., MRR).⁶⁵ Delsignore coincide en el origen extra-ambiental del DNSH (sostenibilidad financiera) y en su uso como condición definitoria de sostenibilidad, antes que como principio autónomo de Derecho ambiental; de hecho, al trasplantarse al RRF, teme que la aplicación del DNSH sin comprobaciones rigurosas conduzca a reconocer una etiqueta verde general, por la heterogeneidad de los fines perseguidos por el Reglamento de Taxonomía y los reglamentos en materia de presupuesto.⁶⁶ En cambio, Famà defiende que el DNSH está emergiendo como principio en el Derecho de la UE: su incorporación veloz a múltiples actos sugiere una evolución hacia un principio independiente, aunque reclama definición más coherente del legislador y aplicación coherente para reducir la burocracia.⁶⁷ Por su parte, Lazzari —desde la evaluación de impacto ambiental— observa que la integración del DNSH endurece el escrutinio, reduce la discrecionalidad y podría (aún incipiente) operar como nuevo parámetro de legalidad ambiental,⁶⁸ a la luz de las primeras referencias jurisprudenciales en Italia que mencionará en la próxima sección.

⁶² Vid. Guía Técnica... *op. cit.* nota 58, p. 3: “El cumplimiento de la legislación ambiental nacional y de la UE aplicable es un requisito previo para evitar un perjuicio significativo a los seis objetivos medioambientales”.

⁶³ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14, p. 56.

⁶⁴ DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, p. 83.

⁶⁵ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14, p. 55.

⁶⁶ DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, p. 87.

⁶⁷ FAMÀ, *op. cit.* nota 17, p. 75.

⁶⁸ LAZZARI, *op. cit.* nota 14, p. 73.



Como la práctica administrativa vehicula el DNSH a través de guías y taxonomías (guías operativas, criterios técnicos de selección, etc), Delsignore lo enmarca dentro del *soft law*.⁶⁹ Sin embargo, este autor alerta del riesgo de que se convierta en un trámite formal que ahuyente el cumplimiento sustantivo del DNSH frente a un cumplimiento meramente documental. Una dificultad adicional estriba en que, como menciona Bartolini, la forma no vinculante que revisten las guías operativas no oculta que su contenido deviene vinculante por remisión, cuando se incorpora a actos de la contratación pública, en los cuales la administración acoge el DNSH y se reconoce vinculada por él, pudiendo apartarse solamente del mismo mediante la debida justificación.⁷⁰ Por eso es problemático limitar el DNSH a una simple directriz.

Finalmente, en clave axiológica, el DNSH encarna una orientación negativa (“no causar un perjuicio significativo”) que funciona como guardián de la neutralidad climática (entendida como no regresión) en el marco del Pacto Verde Europeo. La aplicación del DNSH selecciona perjuicios que son considerados inadmisibles en un proceso de transición no lineal. Bartolini presenta expresamente esta función del DNSH como “guardián” del itinerario hacia la neutralidad climática de la UE en 2050.⁷¹ Por su parte, Delsignore considera que el valor funcional del DNSH en relación con la transparencia y la lucha contra el greenwashing en las finanzas corporativas se diluye en el momento en que se recurre al mismo para etiquetar el gasto público (en ausencia de una verificación robusta).⁷² Finalmente, Famà considera que el DNSH refuerza la arquitectura verde de la UE y promueve coherencia con los objetivos climáticos, y ambos factores lo convierten en germen de lo que será un valor transversal en las políticas públicas europeas.⁷³ Lazzari también lo considera un “parámetro general emergente”.⁷⁴

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que el DNSH se encuentra en proceso de consolidación en el ordenamiento jurídico europeo, se encuentra aquejado por una significativa ambigüedad respecto a lo que constituye un perjuicio y el umbral de significativo, así como la acción de “causar” dicho perjuicio. Por tanto, en la actualidad no es posible afirmar taxativa y rigurosamente que su naturaleza jurídica sea de regla, principio o valor.

VII.- La litigiosidad incipiente respecto al DNSH

La corta trayectoria de aplicación del DNSH, tanto por la Comisión como por las autoridades nacionales, motiva que la litigiosidad sea solamente incipiente por el momento. Aunque esta contribución llega a tiempo de incorporar tres procedimientos recentísimos juzgados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el 10 de septiembre de 2025, existen otros pendientes de pronunciamiento judicial en las fechas

⁶⁹ DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, p. 74.

⁷⁰ BARTOLINI, *op. cit.* nota 14, p. 58.

⁷¹ *Ibid.*, p. 53.

⁷² DELSIGNORE, *op. cit.* nota 14, p. 86.

⁷³ FAMÀ, *op. cit.* nota 17, p. 73.

⁷⁴ LAZZARI, *op. cit.* nota 14, p. 77.

de estas líneas. Esta sección aporta una valoración muy preliminar de la jurisprudencia del TJUE y menciona a título ejemplificativo asuntos conocidos en sede nacional, ninguno de los cuales tiene como protagonista a un tribunal español.

Hasta el momento, el TJUE ha conocido de cinco recursos de anulación. El primero de ellos es una impugnación por un Estado, los cuatro restantes encajan en la denominada “litigación estratégica climática” y tienen por protagonistas a oenegés medioambientales.

Ordenados en perspectiva cronológica, el primer asunto T-625/2022 condensa la impugnación por Austria⁷⁵ del Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión que supone la concesión a la energía nuclear de la etiqueta de ‘medioambientalmente sostenible’ (bajo determinados parámetros). El TJUE dicta sentencia desestimatoria de las numerosas pretensiones que fundamentaban el recurso de Austria, y da la razón a la Comisión, que contó con el apoyo de nueve estados miembros. Solo me detendré en dos fundamentos jurídicos invocados por Austria relativos, respectivamente, a los límites de la jurisdicción del TJUE cuando revisa la legalidad de la actividad discrecional de la administración europea; y a la delimitación del principio de esencialidad para revisar si el ejercicio de poderes delegados por la Comisión excede la habilitación concedida por el legislador europeo.

El recurso interpuesto por Austria en octubre de 2022 criticaba a la Comisión por haber calificado de ‘sostenible’ a las actividades vinculadas a la energía nuclear, sobre la base de lo que el gobierno nacional entiende una deficiente evaluación previa y una deficiente motivación del acto reglamentario. El germen de este litigio se halla, en mi opinión, en el silencio guardado en el Artículo 19 del Reglamento de Taxonomía respecto a la relación entre la energía nuclear y la sostenibilidad medioambiental, fruto probable de la falta de acuerdo al interior de y entre los legisladores. Austria sostiene que la energía nuclear no cumple en ningún caso los requisitos específicos de contribución sustancial a objetivos medioambientales. Al no haberse realizado una evaluación específica al respecto en el Reglamento Delegado, o ser la misma insuficiente, pero calificar la energía nuclear como sostenible, la Comisión habría incumplido no solo el Reglamento de Taxonomía (y el recurso hace mención explícita al DNSH), sino también el principio de cautela en el ámbito medioambiental explicitado en el Derecho originario (Artículo 191 TFUE).

El TJUE sostiene una posición diferente. Con carácter preliminar, se inclina por delimitar restrictivamente su propia competencia para revisar la legalidad de los actos en que la institución adoptante goza de amplio margen de apreciación. Tal es el caso especialmente cuando la institución debe efectuar evaluaciones complejas antes de decidir, como sucede con la Comisión en el desarrollo del Reglamento de Taxonomía. Apoyar en estos casos un control judicial *lato sensu* colocaría peligrosamente al TJUE en la posición de

⁷⁵ STJUE (Tribunal General) de 10 de septiembre de 2025, *Austria/Comisión*, Asunto T-625/22, ECLI:EU:T:2025:869. Vid. mi comentario a esta sentencia en SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “‘Blurred lines’: The boundaries of judicial review in environmental sustainability matters and the Commission greening of nuclear energy (*Austria v Commission, T-625/22*)”, *EU Law Live*, 16 de septiembre de 2025.

reemplazar la apreciación de la Comisión por la suya propia, vulnerando el equilibrio institucional. Por ello, el tribunal europeo autolimita su intervención a verificar que la decisión no se basó en hechos materialmente inexactos ni está viciada por error manifiesto de apreciación ni por desviación de poder.⁷⁶ De cara a verificar la presencia de estos vicios, la carga de la prueba recae en el demandante, de suerte que “*las pruebas aportadas por el demandante deben ser suficientes para hacer inverosímiles las apreciaciones fácticas en que se basa el acto.*”⁷⁷ El estándar de revisión así delimitado produce el efecto inexorable -opino- de constreñir la litigación estratégica climática ante el TJUE *ab initio*, como ha quedado plasmado en las otras sentencias dictadas el mismo día en los asuntos T-579/22 y T-583/22, a los que me referiré con posterioridad.

Ahora bien, que la intensidad del control judicial (respecto a los aspectos fácticos que fundamentan la decisión impugnada) sea apreciada en términos estrictos eleva, *mutatis mutandi*, la intensidad del control respecto a la observancia de las garantías procedimentales. Ello incluye la obligación de la institución adoptante de examinar con atención e imparcialidad todos los aspectos pertinentes de la situación de que se trate.⁷⁸ La complejidad de las cuestiones subyacentes no limita en modo alguno la intensidad del control judicial respecto a las cuestiones de Derecho.⁷⁹

Este contexto frustra las expectativas de que el TJUE aplique de manera sustancial el DNSH como parámetro de legalidad, pues el estándar de control es de carácter procedural. Si los sucesivos pasos dados por la Comisión en el proceso de decisión revelan, de manera *razonable*, que ésta se dio la oportunidad de recabar los informes de expertos necesarios para considerar el DNSH, que los expertos de los Estados miembros fueron consultados de manera *oportuna* sobre el proyecto de acto delegado, de tal modo que los gobiernos nacionales dispusieron de un plazo *razonable* para informar su propio voto a la luz de los informes técnicos, la decisión adoptada (si la medida respeta o no el DNSH) será considerada conforme a Derecho.⁸⁰

En el caso de autos, el Tribunal General califica el DNSH como “criterio” y lo enmarca entre los denominados “criterios de selección técnica”, para cuya determinación la Comisión debe tener en cuenta el principio de precaución.⁸¹ Además, el juez europeo afirma que el cumplimiento del DNSH “*no puede verificarse de forma abstracta; por el contrario, debe hacerse a la luz de los criterios de selección técnica establecidos en el reglamento impugnado.*”⁸² El tribunal avanza en la conceptualización del elemento “perjuicio significativo” introduciendo dos criterios. Por una parte, un criterio cuantitativo que resulta de la comparación entre los daños y los beneficios de la actividad:

⁷⁶ *Ibid.*, apdo. 34.

⁷⁷ *Ibid.*, apdo. 37.

⁷⁸ *Ibid.*, apdo. 35.

⁷⁹ *Ibid.*, apdo. 36.

⁸⁰ Razonamiento del TJUE respecto al primer fundamento jurídico de la demanda, *íbid.*, apdos. 37-93.

⁸¹ *Ibid.*, apdo. 261.

⁸² *Ibid.*, apdo. 288.

“perjuicio particularmente grave que supere la contribución de la actividad de que se trate a la mitigación del cambio climático”.⁸³ Por otra parte, y en tanto en cuanto el perjuicio significativo puede no ser actual sino futuro y, de este modo, exige entrar en el análisis de riesgos, el tribunal introduce un criterio probabilístico, exigiendo “*ciento grado de probabilidad*”.⁸⁴

La jurisprudencia anterior ya había conferido un carácter instrumental al principio de precaución, como “*método que permite a las instituciones competentes adoptar medidas de protección cuando existe incertidumbre científica sobre la existencia o el alcance de un riesgo*”.⁸⁵ En este caso, el Tribunal rechaza la interpretación estricta del requisito, como solicitaba la demandante, y en su lugar, se alinea con la intención del legislador de establecer el umbral en el “*cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la normativa pertinente*”⁸⁶. Aunque el Reglamento de Taxonomía no excluye que la Comisión pueda abrazar criterios más protectores que excedan los requisitos mínimos derivados de otras normas europeas, su decisión de no hacerlo no recibe un desvalor jurídico, siempre y cuando esos requisitos mínimos se hayan satisfecho. Aplicado el criterio a la energía nuclear, el Tribunal concluye que los criterios retenidos por la Comisión (alto nivel de seguridad según los informes existentes, y ausencia actual de alternativa válida por recurso a las fuentes de energía renovables) no pueden fundamentar la anulación de la decisión impugnada. Sostener la posición contraria hubiera requerido que la demandante probara efectivamente el desconocimiento por la Comisión del objetivo de sostenibilidad medioambiental.

Por otra parte, Austria pedía al TJUE que analizara si la Comisión había infringido la reserva de esencialidad que impone el Artículo 290 TFUE al ejercer los poderes de delegación conferidos por el legislador. La reserva de esencialidad impone sendas obligaciones al poder legislativo y al poder regulatorio: al poder legislativo le impone la prohibición de delegar el ejercicio de opciones esenciales de política pública que gobiernan la sociedad cuando aprueba un acto legislativo habilitante para la delegación, y al poder regulatorio le prohíbe ejercer dichas opciones cuando ejerce los poderes delegados. El gobierno nacional argumenta que la reserva de esencialidad exigiría que sea el propio legislador de la Unión quien decida sobre la inclusión de la energía nuclear en la taxonomía, y sostiene que el legislador habría excluido la energía nuclear al no considerarla medioambientalmente sostenible de manera explícita. Opino que el silencio del Reglamento de Taxonomía respecto a la energía nuclear no equivale necesariamente a su exclusión de las actividades sostenibles, sino a la falta de decisión respecto a ella; y es difícil que se hubiera podido impugnar el silencio del legislador, de hecho, el acto legislativo adquirió firmeza sin que nadie interpusiera recurso de anulación en tiempo

⁸³ *Ibid.*, apdo. 289.

⁸⁴ *Ibid.*, apdo. 294.

⁸⁵ STJUE de 17 de mayo de 2018, *BASF Agro y otros/Comisión*, Asunto T-584/13, EU:T:2018:279, apdo. 59.

⁸⁶ STJUE en el Asunto T-625/22, *op. cit.* nota 75, apdo. 263-264.



útil. Es cuando la Comisión aborda la energía nuclear en los actos de desarrollo que surge la cuestión de si decidir la sostenibilidad de la energía nuclear entra o no dentro de sus poderes de delegación (anulación del reglamento delegado) o bien el tema debiera revertir al legislador para la adopción de las opciones esenciales de política pública (mediante enmienda del reglamento legislativo). En este caso la anulación del reglamento delegado se fundamentaría en la ilicitud subyacente atribuida al reglamento legislativo al no regular la energía nuclear de modo explícito o al no haber delimitado con precisión la delegación a la Comisión.

Este parece ser el criterio sostenido por el Tribunal en su sentencia de 10 de septiembre de 2025, desarrollado de forma prolífica en el apartado 114, que reproduczo por su interés: *“el legislador de la Unión definió los criterios de sostenibilidad medioambiental para determinar si una actividad económica es medioambientalmente sostenible a efectos de determinar el grado en que una inversión es medioambientalmente sostenible, sin favorecer el uso de una tecnología en detrimento de otra y excluyendo únicamente las actividades de generación de energía que utilicen combustibles fósiles sólidos. Así, el legislador de la Unión dejó a la Comisión la posibilidad de completar el Reglamento de Taxonomía mediante la puesta en práctica de criterios de selección técnica con vistas a adaptarse a innovaciones futuras, permitiendo que el marco regulatorio no quede petrificado y pueda tener en cuenta los avances medioambientales y económicos. Debe señalarse asimismo que el Reglamento de Taxonomía no se centra en el tipo de actividades, sino en los objetivos medioambientales y en los criterios generales para determinar si una actividad económica dada debe calificarse como sostenible, de modo que, salvo los combustibles fósiles, que están expresamente excluidos, cualquier actividad puede potencialmente quedar comprendida en ese reglamento, conforme al principio de neutralidad tecnológica”*.

La asociación ATPN intentó asimismo paralizar la ejecución del Reglamento Delegado sobre la energía nuclear en el contexto de un recurso de anulación. La demandante, a la sazón una federación de entidades territoriales, personas familias, iglesias y oenegés con el objetivo estatutario de proteger a la población del Alto Rin contra cualquier riesgo nuclear, fracasó en todas las instancias por no reunir las condiciones de afección directa e individual requeridas para fundamentar la legitimación activa de los particulares en anulación.⁸⁷

El resto de recursos de anulación no impugnan directamente los actos delegados de la Comisión, sino las decisiones de ésta que rechazan solicitudes de revisión de tales actos por oenegés medioambientales a las que no se les ha dado audiencia en el proceso de elaboración de esos actos delegados. Esta vía procesal se produce al amparo de la

⁸⁷ Auto del TJUE (Tribunal General) de 30 de marzo de 2023, *ATPN/Comisión*, Asunto T-567/22, EU:T:2023:189 y STJUE en casación en el mismo asunto, de 26 de septiembre de 2024, C-340/23 P, ECLI:EU:C:2024:806.

transposición europea de la Convención de Aarhus.⁸⁸ La imposibilidad de estas oenegés de participar en el proceso de adopción de los actos delegados, por falta de consulta, resulta en un vicio sustancial de procedimiento que motivaría indirectamente la nulidad de pleno derecho del acto delegado, pues el TJUE no anula el acto regulatorio sino la decisión individual de la Comisión. Así, en el asunto T-579/22 interpuesto el 17 de septiembre de 2022, ClientEarth solicita la impugnación del Reglamento Delegado 2021/2139 e invoca errores de derecho por parte de la Comisión, así como errores manifiestos de apreciación respecto de la evidencia científica relativa, respectivamente, a la combustión de biomasa forestal con fines energéticos, y a los bioplásticos. El mismo Reglamento Delegado 2021/2139 es impugnado en el Asunto T-583/22 (Fédération environnement durable y otros/Comisión) por varias oenegés medioambientales de Bélgica, Francia y Alemania; incluyendo expresamente la violación del DNSH entre los fundamentos jurídicos de su demanda. En el Asunto 575/2022, introducido el 2 de diciembre de 2022 (Robin Wood y otros/Comisión), varias oenegés medioambientales El Asunto T-214/23, introducido el 16 de junio de 2023 por Greenpeace y otras siete oenegés, afecta al Reglamento Delegado 2022/1214 (energía nuclear y gas fósil), alineándose globalmente con las posiciones defendidas por Austria en el primer caso mencionado. En el Asunto T-215/23, introducido el 16 de junio de 2023, ClientEarth y otras ONG medioambientales invocan diversos motivos relacionados con la evaluación de coherencia climática a la luz de la Ley Europea del Clima,⁸⁹ y nuevamente traen a colación el DNSH y el Reglamento de Taxonomía. El TJUE no ha dictado sentencia en estos casos. Hasta el momento, el Tribunal ha resuelto los asuntos T-579/22⁹⁰ y T-583/22,⁹¹ aplicando los mismos criterios de interpretación de la sentencia *Austria contra Comisión* y por consiguiente desestimando ambos recursos.

En el plano nacional, Italia es pionera en el control judicial de la ejecución práctica del DNSH. En primer lugar, aunque no menciona explícitamente el DNSH aborda el *green-washing* la sentencia de 23 de abril de 2024 del Consiglio di Stato (nº3701/2024), que revoca una sentencia del tribunal administrativo del Lazio que apoyaba la consideración por la autoridad regional de competencia del adjetivo ‘verde’ como ‘publicidad engañosa’ e imponía una multa a una empresa de carburantes.⁹² Por su parte, la misma instancia ha dictado recientemente la sentencia de 11 de julio de 2025 (nº6062/2025) en que desestima el recurso de la Región Lombardía y confirma al tribunal administrativo de Brescia en su

⁸⁸ Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DOUE, L 264 de 25 de septiembre de 2006.

⁸⁹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), DOUE, L 243 de 2021.

⁹⁰ STJUE (Tribunal General) de 10 de septiembre de 2025, *ClientEarth y otros / Comisión*, Asunto T-579/22, ECLI:EU:T:2025:862.

⁹¹ STJUE (Tribunal General) de 10 de septiembre de 2025, *Fédération environnement durable y otros contra Comisión*, Asunto T-583/22, ECLI:EU:T:2025:863.

⁹² Vid. LAZZARI, *op. cit.* nota 14; DE GAETANO, *op. cit.* nota 14, p. 584.



apreciación de que la evaluación medioambiental a la luz de la taxonomía europea debe realizarse caso por caso y respecto al fondo por parte del gobierno regional, sin que sea requisito sine qua non el que se adopte una tipología a nivel ministerial. De consolidarse esta línea jurisprudencial, los tribunales italianos estarían obligando a la administración pública subestatal a evitar las calificaciones automáticas de sostenibilidad y en su lugar realizar una instrucción completa para verificar si la medida que aspira a recibir la etiqueta medioambiental satisface en efecto los requisitos legales.

VIII.- Conclusiones

En el ordenamiento de la UE, el DNSH se ha afirmado menos como un principio axiológico universal y más como un estándar técnico de exclusión que opera *ex ante*: filtra la elegibilidad de actuaciones públicas y privadas y condiciona la calificación de sostenibilidad, con remisiones operativas a los seis objetivos ambientales de la taxonomía y a guías de la Comisión. Esta funcionalidad se hizo explícita en su traslación al MRR — donde el art. 5.2 impone que solo se financien medidas que respeten el DNSH— y se proyecta hacia el próximo marco financiero, reforzando su vocación transversal como parámetro de conformidad en la programación, ejecución y control de fondos europeos.

Desde la perspectiva dogmática, la naturaleza jurídica del DNSH sigue abierta. La evidencia doctrinal recogida muestra posiciones encontradas: para una parte relevante de la literatura el DNSH no “parece” un principio sino una condicionalidad/criterio de selección (especialmente en el MRR), mientras que otras contribuciones lo describen como principio en construcción o “parámetro general emergente”, con creciente densidad normativa a medida que se integra en procedimientos y controles. En conjunto, el trabajo concluye que hoy no puede afirmarse con rigor que el DNSH sea inequívocamente regla, principio, directriz o valor: su fisonomía es híbrida y dependiente del contexto regulatorio en que opera.

En la dimensión institucional y procedural, el MRR pone de relieve un modelo de financiación “basado en resultados” que combina evaluación técnica de hitos y objetivos, aprobación por el Consejo y acuerdos operativos, con un papel central de la Comisión en la verificación *ex ante* y en los desembolsos. La guía administrativa y las listas de comprobación han reducido la discrecionalidad y mejorado la trazabilidad, pero también han provocado tensiones: riesgo de cumplimiento meramente documental, posible “endurecimiento” del *soft law* a través de su incorporación por remisión en actos de contratación, y críticas por la limitada deliberación parlamentaria en la fase de aprobación.

Conceptualmente, el DNSH cumple una función negativa de “guardián” de la neutralidad climática: identifica umbrales de “daño significativo” no tolerables en la transición, lo que le confiere simultáneamente una dimensión axiológica y una operatividad técnica (umbral/“no-go”) difícil de encajar en categorías dogmáticas clásicas. Esta doble cara

explica su atractivo como criterio horizontal y, a la vez, la prudencia a la hora de elevarlo a principio plenamente autónomo sin una clarificación legislativa adicional.

En el plano constitucional y de derecho administrativo, el DNSH interactúa con el reparto competencial, el control de la discrecionalidad y, en contextos nacionales como el español, con el art. 45 CE y la cláusula de integración ambiental del Derecho de la UE. A escala de la gobernanza de fondos, el trabajo subraya la coadministración intensa entre la Comisión y los Estados miembros y cómo el DNSH se integra como criterio horizontal de conformidad en instrumentos de gasto, con efectos transformadores sobre los procesos administrativos nacionales.

La experiencia contenciosa es todavía incipiente. A nivel de la UE, el Tribunal de Justicia ha desestimado recientemente varios recursos de anulación promovidos por Austria y dos oenegés, con la energía nuclear y el gas fósil como telón de fondo, pero otros procedimientos están pendientes de sentencia, con alegaciones que incluyen la calidad de la motivación científico-técnica y el encaje del DNSH. En el ámbito nacional, Italia ofrece ejemplos tempranos sobre verificación caso por caso de sostenibilidad y sobre greenwashing, que apuntan a una progresiva cristalización del DNSH como parámetro de legalidad en la práctica administrativa. Sin embargo, el carácter altamente técnico del DNSH aboca a los tribunales a abrazar criterios de control de legalidad prioritariamente procedimentales, no sustanciales, lo que en última instancia avala el ejercicio discrecional de la potestad regulatoria por el poder ejecutivo y refuerza la dominancia tanto de los gobiernos nacionales como del gobierno mancomunado que encarna la Comisión Europea.

Bibliografía

- BARTOLINI, A., “Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH”, *federalismi.it*, 2024, n.º 15.
- BELTRÁN MIRALLES, M.; GOURDON, T.; SEIGNEUR, I.; ARRANZ PADILLA, M.; PICKARD GARCÍA, N., *A comparative analysis: The implementation of the Do No Significant Harm (DNSH) principle in selected EU instruments*. JRC Science for Policy Report, 2023. ISSN 1831-9424
- BERNSTEIN, M. J.; FRANSSEN, T.; SMITH, R. D. J.; DE WILDE, M., “The European Commission’s Green Deal is an opportunity to rethink harmful practices of research and innovation policy”, *Ambio*, 2023, nº 52, <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01802-3>.
- CERCHIONE, R. et al. Do Not Significant Harm (DNSH) Principle in Corporate Sustainability Strategies: Towards a Methodological Framework. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2025. <https://doi.org/10.1002/csr.70070>
- DE GAETANO, L., “Il principio Do Not Significant Harm (DNSH) e i costi ambientali dell’intelligenza artificiale”, *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2025, nº 1.

DE VINCENTI, C., “Green Investments: Two Possible Interpretations of the “Do No Significant Harm” Principle”, en BRUGNOLINI, L.; CREEL, J.; DOSI, G.; NARCISO, A.; STIRATI, A. (eds.), *Greening Europe*, Cambridge, Open Book Publishers, 2022, <https://doi.org/10.11647/OBP.0328.12>.

DELSIGNORE, M., “Il principio DNSH e la lotta al greenwashing”, *federalismi.it*, 2024, nº 27.

FAMÀ, R., “Beyond ‘Fit for 55’: The emergence of the ‘Do No Significant Harm’ principle in EU law and EU funding mechanisms”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, nº 1, <https://doi.org/10.1111/reel.12603>.

LAZZARI, S., “The Environmental Impact Assessment Procedure Facing the Challenge of Uncertainty: An Overview of the European and Italian Legal Framework”, *Review of European Administrative Law*, 2023, nº 3, <https://doi.org/10.7590/187479823X16970258030127>.

PERNAS GARCÍA, J. J., “El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH) y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation”, *Observatorio de Contratación Pública*, 2021, 21 de octubre.

SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2021, nº 69. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.03>

SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., *The recovery and resilience facility: Too complex a governance system for meaningful accountability?* Estocolmo, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2023, <https://sieps.se/en/publications/2023/the-recovery-and-resilience-facility/>

SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “El insuficiente control democrático al ejecutivo en el mecanismo de recuperación y resiliencia (Next Generation EU)”, en CARPI MARTÍN, R.; GINÈS FABRELLAS, A.; AVOGARO, M. (coords.), *Treinta años de la Unión Europea: Una visión desde el Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L., “‘Blurred lines’: The boundaries of judicial review in environmental sustainability matters and the Commission greening of nuclear energy (Austria v Commission, T-625/22)”, *EU Law Live*, 16 de septiembre de 2025.

TORRES PÉREZ, A. “The constitutional impact of rule-of-law spending conditionality”, *International Journal of Constitutional Law*, 2024, nº 3, <https://doi.org/10.1093/icon/moa063>.

VICENTE DÁVILA, 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”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2022, nº 119 (10 de enero), <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00176>