



NOTA

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOSTENIBLE

I TALLER SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO: SITUACIÓN ACTUAL Y CONDICIONES MARCO EN LA UE

24 de febrero de 2022

Virtual

ORGANIZACIÓN

El taller se ha llevado a cabo a iniciativa de “Estrategia Pública para el Desarrollo Sostenible” (PS4SD), red de expertos y asesores registrada en 2000, con sede en Bruselas y La Haya, con asociados en Berlín, Londres y Oslo.

PS4SD combina los conocimientos y la experiencia con la gobernanza, la evaluación del impacto y la participación de las partes, desarrollando nuevas soluciones para los obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos, la sociedad civil, la ciencia y las empresas en su intento de avanzar hacia sociedades sostenibles.

El proyecto está financiado por la Iniciativa Ambiental Europea (EURENI) del Ministerio Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear.

OBJETIVO

Apoyar la integración de la sostenibilidad (ambiental) y en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los sistemas de Evaluación de Impacto Normativo (RIA) de los Estados miembros (EEMM) de la UE, a través del aprendizaje y el intercambio de experiencias entre pares.

PARTICIPANTES

Un total de 37 asistentes procedentes de 12 países: Alemania, Bélgica, República Checa, Chipre, Finlandia, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Lituania. Asisten también representantes de la Comisión Europea y de la OCDE, como observadores activos.

Por parte de España, asistieron representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.



AGENDA

I. Sesión. Introducción y estado de la situación.

I.I. Introducción del proyecto, contexto y resultados preliminares de la encuesta.

Ponente: Louis Meulemant, PS4D.

I.II. Breve presentación de los delegados nacionales y del estado de situación en sus respectivos países.

I.III. Beneficios para la política regulatoria y la coherencia de políticas de la integración de la sostenibilidad en la evaluación del impacto regulatorio (RIA)

Ponentes: Anna Piccinni, Yola Thürer, Dirección de Gobernanza Pública. OCDE.

I.IV. Integración de los ODS en la agenda de mejora de la legislación de la Comisión Europea.

Ponente: Carlos Berrozpe García, DG de Asociaciones Internacionales. Comisión Europea.

II. Sesión. Condiciones marco en los EEMM para la elaboración del RIA y de la evaluación de impacto de la sostenibilidad (SIA)

Parte I. Implementación del RIA en los EEMM

I.I. Introducción

Ponente: Louis Meuleman, PS4SD.

I.II. Casos prácticos

-El RIA en Finlandia.

Ponente: Kaisa Tiusanen, Ministerio de Justicia, Finlandia.

-Guías metodológicas para elaborar el RIA en la República Checa.

Ponente: Kristyna Hodlikova, Oficina del Gobierno, República Checa.

-Discusión: ¿Cuáles son los requisitos clave para los RIA efectivos?

Parte II. Integración de la sostenibilidad en el RIA

II.I. Introducción

Ponente: Louis Meuleman, PS4SD.

II.II. Casos prácticos

-El ejemplo alemán de una integración total de los ODS en los RIA.

Ponente: Stefan Bauernfeind, Cancillería Federal, Alemania.

-El ejemplo belga de una integración total de los ODS en los RIA.

Ponente: Cédric van de Walle, Instituto Federal para el Desarrollo Sostenible, Bélgica.



-Mejorando la coherencia de las políticas a través de la integración de los ODS en los RIA en Italia.

Ponente: Francesca de Crescenzo, Ministerio de Transición Ecológica, Italia.

II.III. Debate por grupos sobre las condiciones necesarias para el éxito en la integración de la sostenibilidad den el RIA.

II.IV. Conclusiones y resultados del debate.

RESUMEN DE LAS SESIONES

I. Sesión. Introducción y estado de la situación

I.I. Introducción

El **desarrollo sostenible** (DS) es “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” según el informe “Nuestro Futuro Común” (también conocido como Informe Brundtland) de la Comisión de Medio Ambiente de Naciones Unidas, de 1987 y comprende el desarrollo económico, ambiental, social y sus interrelaciones.

Durante la década de 1990 y principios de la de 2000, este objetivo se convirtió gradualmente en un objetivo general de los gobiernos. Ocho países europeos (Alemania, Francia, Italia, Polonia, Austria, Eslovaquia, Lituania y los Países Bajos) adoptaron una estrategia nacional de DS entre 2002 y 2003, como resultado de la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002; Finlandia, Estonia, Chequia, Malta, Portugal y España se sumaron entre los años 2004 y 2007.

En 2001, la UE también adoptó una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible que pretendía, entre otras cosas, anclar el desarrollo sostenible en la formulación de políticas de la Unión examinando los impactos económicos, sociales y medioambientales juntos en una "evaluación del impacto sobre la sostenibilidad", como se afirmó entonces en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (2001).

En la Comunicación sobre evaluación de impacto (2002) que contenía la primera guía sobre evaluación de impacto RIA, y el Plan de acción "Simplificación y mejora del entorno normativo" se contemplan ambos aspectos, el resultado fue un “matrimonio” de evaluación de impacto regulatorio (RIA) y evaluación de impacto de sostenibilidad (SIA).

Desde entonces, a nivel de la UE, el desarrollo sostenible y la práctica de IA tuvieron muchos “encuentros cercanos”, pero en la práctica nunca estuvieron completamente integrados. IA mantuvo su enfoque económico-financiero original del movimiento de "Better Regulation".

La adopción en **septiembre de 2015 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas** y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible supuso un importante impulso para integrar los ODS en los sistemas RIA. Los ODS abordan todos los grandes desafíos sociales, y requieren una administración pública y una gobernanza efectivas para su implementación. Los ODS, también llamados Objetivos Globales, y sus 167 metas conectan los grandes problemas de nuestro tiempo y ofrecen un marco para el desarrollo sostenible en todo el mundo.



A nivel de la UE, tal impulso no se produjo de inmediato. En abril de 2019, la Comisión adoptó la Comunicación sobre «Legislar mejor: hacer balance y mantener nuestro compromiso» que incluye por primera vez, en el contexto de BR, una referencia a los ODS.

Con la adopción del “Pacto Verde Europeo y la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020” en diciembre de 2019, la Comisión dirigida por la presidenta Von der Leyen marcó un cambio de paradigma con respecto a la economía: “El crecimiento económico no es un fin en sí mismo. La economía debe trabajar para las personas y el planeta.

En la Comunicación de 29 de **abril de 2021 sobre "Legislar mejor: unir fuerzas para hacer mejores leyes"** se anuncia la plena incorporación de los ODS en el RIA. En noviembre de 2021, se revisaron las Directrices y la Caja de herramientas, entre otras cosas, para incluir instrucciones sobre cómo llevar a cabo este objetivo.

El proyecto de aprendizaje que nos ha reunido hoy, comenzó con la preparación de un informe que detalla el estado actual de la integración de la sostenibilidad ambiental en los RIA en todos los EEMM sobre la base de estudios previos, una encuesta y entrevistas a expertos de los EEMM.

La encuesta se envió en diciembre de 2021, siguiendo en gran medida las preguntas abordadas en el estudio de 2015 sobre integración ambiental en el RIA, a 16/02/2022, habían contestado 17 países.

El siguiente paso es la celebración de tres talleres entre pares, con expertos gubernamentales de los EEMM, en uno de ellos, se invitará a participar a las partes interesadas de la sociedad civil y del sector privado.

Fruto de estas dos fases será la elaboración de un informe final que incluirá las recomendaciones sobre cómo mejorar la integración de la sostenibilidad ambiental en los RIA y que se presentará en una conferencia final en mayo de 2022.

I.II. Breve presentación y estado de situación

De la ronda de presentaciones entre los participantes y de los resultados preliminares de la encuesta, se puede concluir que todos los países se encuentran trabajando para conseguir este objetivo de integración, si bien a distinto ritmo; muchos de ellos se encuentran en fase de revisar su metodología bien para actualizarla y/o para incluir el SIA en el RIA; la mayoría siguen encontrando dificultades en la elaboración del RIA bien por falta de medios o de conocimiento, si bien en muchos países se da formación a los funcionarios que llevan a cabo el RIA; en algún caso se le califica como un “ejercicio pro forma”; para todos tiene mucho interés compartir experiencias y aprender de los más avanzados; también se comenta que el RIA va ampliando su ámbito de análisis lo cual incrementa su dificultad y que esto será especialmente relevante con un objetivo tan amplio como la incorporación de los ODS, por ello la opción mayoritaria ha sido ir introduciendo nuevos impactos de manera gradual en el tiempo y lo mismo habrá que hacer con los ODS; también se pone de manifiesto la necesidad del impulso político para avanzar en este área.



I.III. Beneficios de la incorporación de la sostenibilidad en la evaluación del impacto regulatorio

La OCDE lleva tiempo trabajando sobre este objetivo y asesorando a diversos países para avanzar en su consecución.

La comunicación del Consejo de la OCDE sobre “Coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible” (CPDS) recomienda:

- Una visión estratégica para avanzar en la agenda 2030 y los ODS de una manera integrada y coherente.
- Mecanismos institucionales y de gobernanza efectivos e inclusivos para abordar las interacciones políticas.
- Herramientas flexibles y adaptativas para anticipar, analizar y orientar el impacto de las políticas.

Considerar la sostenibilidad a la hora de elegir la mejor opción regulatoria permite:

- Examinar a largo plazo los efectos de la regulación en el ámbito doméstico y en países vecinos o en vías de desarrollo.
- Examinar los impactos económicos, sociales y medioambientales en igual medida.
- Fomentar las sinergias y minimizar las compensaciones entre diversas áreas.
- Respetar los procesos abiertos y transparentes.
- Reducir la ineficiencia financiera: p.ej. EE. UU consiguió beneficios financieros de 262 billones\$ entre 2010 y 2018, reduciendo la fragmentación, superposición y duplicación en los programas gubernamentales.

Es relevante el RIA, como herramienta formal y sistemática que permite examinar y medir los posibles beneficios, costes y efectos de la regulación, para promover la toma de decisiones basada en la evidencia y también para promover la coherencia de las políticas y la consecución de los ODS.

Para **incorporar con éxito los SDS en los RIA**, es necesario hacer uso de mecanismos y herramientas institucionales para "traducir" los ODS al contexto del país y evaluar los ODS específicos del país en el sistema RIA existente:

- Garantizar el compromiso y llevarlo a efecto: Los gobiernos deben expresar su apoyo político a la evaluación de los ODS, es esencial asegurar el apoyo de las partes interesadas.
- Establecer una supervisión eficaz (proporcionar asesoramiento y control de calidad de la evaluación del impacto de los ODS y garantizar la coherencia de las políticas, como por ejemplo lleva a cabo la Oficina para Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) en EE. UU.
- Fortalecer capacidades (formación y guías metodológicas para los nuevos impactos de los ODS).
- Introducir un enfoque proporcionado en el RIA (evaluar las regulaciones más onerosas)
- Supervisar y evaluar los análisis de sostenibilidad.



Desafíos clave

A día de hoy, los países evalúan los impactos económicos de manera más sistemática y el análisis de los impactos relacionados con los ODS se realiza cada vez con más frecuencia (EE. UU ya dispone de una guía para la evaluación de impacto medioambiental, Canadá para el impacto de género y el Reino Unido para la evaluación del bienestar).

En el Comité de Política Regulatoria de la OCDE, del pasado noviembre, se celebró una mesa redonda sobre cómo reenfocar las herramientas de gestión regulatoria para:

- Llegar a todas las partes interesadas (p.ej. “los agentes silenciosos”, en Finlandia).
- Evaluar los impactos distributivos (p. ej. Memorando Ejecutivo de EE. UU.) y los impactos que son difíciles de cuantificar, como el bienestar.
- Cómo evitar la sobrecarga de actividades en el RIA “Christmas tree”.

I.IV. Incorporación de los ODS en la agenda de mejora de la legislación de la Comisión Europea

Es uno de los principales objetivos de la revisión del paquete de Mejora Regulatoria en 2021.

Cada propuesta legislativa y también las evaluaciones deben mostrar cómo las acciones de la UE integran la sostenibilidad en la elaboración de políticas y contribuyen a la implementación de los ODS.

La Comisión Von der Leyer ha dado un importante impulso a este objetivo en sus programas de trabajo de 2020, 2021 y 2022. La revisión de la guía metodológica contempla un enfoque integral que abarca todos los impactos económicos, sociales y ambientales relevantes y coherente con los objetivos políticos de alto nivel y a largo plazo.

Los ODS en la caja de herramientas de 3 noviembre de 2021.

La nueva herramienta **n.º 18** enumera los impactos y el conjunto de herramientas relacionadas que se presentan y organizan en relación con los ODS relevantes, posteriormente, cada una de estas herramientas (#22 a #37) indica los indicadores ODS relevantes.

La nueva herramienta **nº 11** contempla los ODS en el RIA, a través de una tabla que identifica los ODS relevantes, permite evaluar el progreso hacia su consecución y describir las posibles sinergias y compensaciones entre los ODS específicos.

La nueva herramienta **nº 19** incorpora los ODS en las políticas de la UE y recomienda el uso de la plataforma **KnowSDGs** <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/> para posibilitar su incorporación en el RIA y en las propuestas normativas. Se trata de una aplicación web que permite relacionar las políticas y documentos de la UE con los ODS, proporcionando el mapeo de los ODS de forma automática y en tiempo real; los usuarios pueden acceder a la herramienta, subir un documento y descubrir qué objetivos y metas se abordan en el mismo.

En la base de datos de la UE, existen 4.875 documentos sobre políticas e iniciativas de la UE, 424 con referencia directa a los ODS.



La herramienta nº 36 se refiere a los impactos medioambientales, que contempla el principio de “no hacer daño significativo”:

En la evaluación del impacto ambiental, hay que analizar una serie de cuestiones:

- Algunas más generales, tales como fallas del mercado (principio de quien contamina paga, subsidios ambientalmente dañinos), innovación.
- Temas específicos, por ejemplo, cambio climático, aire, agua, biodiversidad, contribución a la economía circular, pero también riesgos, justicia ambiental, etc.
- Condiciones favorables: apoyo a la implementación, la inversión, la integración y la información.

Es preciso identificar los impactos, cuantificarlos cuando sea posible y monetizar los costos y beneficios.

Poner mayor énfasis en realizar un análisis tener más estructurada y en profundidad.

II. Sesión. Condiciones Marco para los RIA y los SIA en los EEMM

Parte I. Implementación del RIA en los EEMM

I.I Introducción

Se plantean cuestiones tales como: Cuál debe ser su ámbito de aplicación; existe apoyo y/o impulso institucional; puede convertirse el RIA en una carga; puede convertirse en un análisis “pro forma” o en un “tick-box”; con qué frecuencia se excepciona por razones de urgencia; se cuenta con medios y “expertise” adecuadas o es preferible recurrir a la externalización; existe metodología de calidad; existe supervisión de calidad; cuál es el papel del Parlamento; ¿no incorporar los impactos de carácter social o medioambiental podría socavar la confianza de los ciudadanos?

I.II. Casos prácticos para reflexionar

El RIA en Finlandia

Se lleva a cabo en toda la legislación primaria; la guía metodológica data de 2007 pero está en proceso de actualización en 2022 para incluir nuevas categorías en relación con los impactos sociales, derechos fundamentales, humanos etc...; la fase de consulta pública es obligatoria en toda la legislación primaria; la supervisión se lleva a cabo a través del “Consejo de Análisis Regulatorio” que decide que propuestas van a ser objeto de revisión (actualmente un 30% del total) y por la Cancillería de Justicia y el Comité de Derecho Constitucional del Parlamento (supervisión de la legalidad).

Se analizan cuatro tipos de impactos: económico, en la administración pública, medioambiental y social, todos ellos con subcategorías y en algunos casos con guías sectoriales de ámbito ministerial, no existe jerarquía formal entre ellos.



En relación a las cuestiones y retos pendientes, se propone contar con capacitación y estructuras de apoyo; reforzar la consulta y cooperación con las partes interesadas y en general un enfoque más integral y sistemático de los RIA y también de la evaluación ex post.

Guías metodológicas para elaborar el RIA en la República Checa

La **actual guía obligatoria** contempla reglas de procedimiento: quién debe efectuar el RIA, que propuestas deben ir acompañadas de RIA y en que ocasiones se debe excepcionar; así como los mecanismos de transparencia y evaluación y por otra parte orientaciones prácticas: contenido y estructura del RIA, tipos de impactos y metodología del análisis.

Metodologías complementarias obligatorias o voluntarias para analizar un área parcial de impacto regulatorio: coste para la Administración, cargas para las empresas, participación de los interesados, impacto de género, sobre la corrupción, en las PYMES, y evaluación ex post.

Para implementar este sistema se cuenta con los informes de la Unidad y el Comité para el RIA, con los informes públicos del Comité de Supervisión del RIA, supervisión de la transparencia, encuestas sobre la práctica de los RIAs.

Los retos a los que hay que hacer frente son, entre otros:

- Los usuarios de metodologías complementarias subestiman un plan de implementación.
- Las pautas resultan complicadas y exhaustivas.
- El análisis del impacto sobre el género aún es deficiente, a pesar de una metodología de alta calidad y un plan de implementación sólido.

Parte II. Integración de la sostenibilidad en el RIA

II.I. Introducción

Se plantean, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Es el RIA efectivo, responsable e inclusivo.
- Se menciona a los ODS en la definición del problema y en los objetivos.
- Se trabaja en una estrategia más amplia.
- Existe colaboración entre los distintos ministerios sectoriales.
- Como se abordan las medidas para la mitigación del cambio climático y para adaptarse al mismo.

II.II. Casos prácticos de plena incorporación

Alemania

Se han formulado estrategias de desarrollo sostenible durante los años 2002, 2004, 2008, 2012, 2016 y 2018.

Cada estrategia contempla 75 indicadores/objetivos, al menos 2 para cada ODS que son objeto de un análisis independiente por parte de la Oficina Nacional de Estadística.

Los principios que rigen cada estrategia y que deben ser tenidos en cuenta en todas las iniciativas regulatorias son:



- Aplicar el DS como principio rector en todo momento y en todos los ámbitos.
- Asumir una responsabilidad global.
- Fortalecer la base de recursos naturales de la que depende la vida.
- Fortalecer la actividad económica sostenible.
- Preservar y mejorar la cohesión social en una sociedad abierta.
- Utilizar la educación, la ciencia, la investigación y la innovación como motores del desarrollo sostenible.

A través de Enap www.enap.bund.de, se efectúa una evaluación electrónica de la sostenibilidad y el SIA se incorpora al proceso de decisión normativa, desde su inicio hasta la aprobación de la norma.

Para mayor información sobre la estrategia2021:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/6a4acf041217d39bac6a81cce971381f/2021-07-26-gsds-en-data.pdf?download=1>

Bélgica

La unidad responsable es el “Instituto Federal para la Evaluación de Impacto” y su objetivo: es integrar en una sola herramienta SIA y RIA.

<http://www.simplification.be/content/analyse-d-impact-de-la-reglementation>

A partir de 2013, contemplan una estrategia a largo plazo sobre el DS, a partir de 2014, se elabora un formulario para evaluar el impacto de la norma con temas y palabras clave que incluye 17 ítems sobre los ODS con un análisis cualitativo/multifactorial más 3 más cuantitativos, <http://ria-air.fed.be> que debe ser cumplimentado, on line, con posibilidad de contactar con diferentes organismos y departamentos para obtener la información necesaria.

Los retos y dificultades para implementar este sistema son fundamentalmente:

- La necesidad de un marco institucional sólido.
- Difusión y conocimiento sobre la necesidad de su aplicación.
- Apoyo de la sociedad civil.
- Apoyo público de las Administraciones.
- Estrategia de implementación y enfoque integrado.
- Brecha de implementación.
- Mecanismo de sanción.
- Sistema de rendición de cuentas ante el Parlamento.
- Cambio en la cultura administrativa, evitar que se convierta en una rutina.
- Cumplimentación tardía del formulario.



Italia

Los objetivos propuestos son:

Revisar el actual marco de gobernanza para incorporar la sostenibilidad, a partir de la información recopilada mediante encuestas, entrevistas bilaterales a distintos actores incluyendo las regiones y ciudades metropolitanas, así como sociedad civil que ya participó activamente en la revisión de la ENDS (Estrategia nacional de desarrollo sostenible); también a través de un grupo informal de trabajo en el que participa la Presidencia del Consejo de Ministros y representantes de alto nivel de los ministerios.

Reforzar las capacidades del CPDS mediante la celebración de talleres (octubre a junio de 2021) en los que se trataron temas como los efectos transfronterizos de las políticas domésticas de Italia o mecanismos de evaluación y coherencia y en los que participaron más de 100 interesados de las administraciones central y regional y de la sociedad civil.

Elaboración de un plan de acción con la creación de una plataforma de participación permanente, cuyos resultados se han incorporado a la ENDS revisada.

Mecanismos centrales para coordinar la aplicación de la ENDS en el establecimiento de prioridades, para centralizar la información sobre los avances logrados sectorialmente (unidades ministeriales de la ENDS) y para compartir medios comunes para evaluaciones de sostenibilidad de políticas e iniciativas.

Fichas de coherencia de políticas:

- Identifican contribuciones de las nuevas políticas, e inversiones a los objetivos e indicadores de la ENDS.
- Identifican sinergias/compensaciones con otras políticas y legislaciones existentes y efectos indirectos internacionales.
- Identifican estrategias de mitigación.
- Evalúan el principio “No Hacer Daño Significativo”.
- Coste de las acciones.

Cuadro de indicadores de sostenibilidad (indicadores contextuales, indicadores de rendimiento e indicadores de proceso).

DEBATE Y CONCLUSIONES

Los participantes se dividieron en distintos grupos durante un breve periodo para reflexionar sobre los problemas y los retos inmediatos que se citan a continuación:

- Percepción del RIA como una carga y un posible riesgo para un objetivo político.
- Necesidad de impulso político.
- Principio de proporcionalidad a la hora de evaluar.
- Metodología de evaluación adecuada.
- Desarrollo de indicadores claros y eficaces.



- Capacitación y formación de los funcionarios.
- Medios financieros para llevar la incorporación del SIA en el RIA.
- Visión integral y coherencia de políticas.

Todos los participantes coinciden en que los países parten de situaciones parecidas, se enfrentan a las mismas dificultades y pretenden alcanzar los mismos objetivos, por lo que resulta de gran utilidad compartir experiencias y aprender de los más avanzados.

El siguiente taller se celebrará el 29 de marzo de 13.00 a 17.00 horas y versará sobre “metodologías e instrumentos para la evaluación de impacto Sostenible, enfoques prácticos para un resultado eficaz”.

Madrid, 18 de marzo de 2022