



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.6.2002  
COM (2002) 276 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**SOBRE LA**

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

## SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

mayo de 2002

### 1. INTRODUCCIÓN

La Comisión se propone introducir la evaluación del impacto como una herramienta encaminada a mejorar la calidad y la coherencia del proceso de desarrollo de políticas, capaz de contribuir a instaurar un entorno legislativo eficaz y productivo y, además, a una aplicación más coherente de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. La evaluación del impacto identifica los posibles efectos positivos y negativos de las políticas propuestas, permitiendo hacer juicios razonados sobre las mismas y señalar los compromisos necesarios para lograr los objetivos perseguidos. También permite completar la aplicación del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Amsterdam.

La presente Comunicación expone la manera en que la Comisión —gradualmente a partir de 2003— aplicará el proceso de evaluación del impacto en relación con **todas las iniciativas importantes**, es decir, con aquellas que se presenten en la estrategia política anual o, más tarde, en el programa de trabajo de la Comisión. En el anexo se enumeran los principales componentes del método de evaluación del impacto. En septiembre de 2002 se adoptarán directrices técnicas para la aplicación.

#### 1.1. Contexto político

En la presente Comunicación, la Comisión establece un nuevo método integrado para la evaluación del impacto, tal como se acordó en los Consejos Europeos de Gotemburgo y Laeken. La evaluación del impacto es una medida incluida en el plan de acción encaminado a «Simplificar y mejorar el marco regulador» (véase el documento COM(2002) 278).

En el reciente Consejo de Laeken, la Comisión se comprometió a mejorar los principios que rigen su actividad normativa, lo que incluye un mecanismo de evaluación del impacto de la legislación. Este compromiso se tomó a raíz del Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea.

La Comisión atiende también a su compromiso, adoptado en Gotemburgo, de hacer realidad un desarrollo sostenible y de establecer una herramienta para la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad. A este respecto, la Comisión añadió la dimensión exterior del desarrollo sostenible mediante su Comunicación de febrero de 2001 titulada «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible».

El nuevo método de evaluación del impacto integra en un solo instrumento todas las evaluaciones sectoriales relacionadas con las consecuencias directas e indirectas de una propuesta, a diferencia de la situación actual, caracterizada por una serie de evaluaciones parciales y sectoriales. Así, aporta un conjunto común de puntos básicos, unas normas de análisis mínimas y un formato de informe común. No obstante, el nuevo método será

suficientemente flexible para adaptarse a las diferencias entre las políticas de la Comisión y para tener en cuenta las circunstancias específicas de los distintos sectores de actuación.

## **1.2. El valor añadido de la introducción de la evaluación del impacto**

La evaluación del impacto es el proceso de análisis sistemático de las probables consecuencias de la intervención de las autoridades públicas. Como tal, es parte integrante del proceso de definición de propuestas de actuación y de sensibilización de los responsables políticos y el público sobre tales consecuencias.

**La evaluación del impacto está destinada a ayudar en la toma de decisiones, y no a sustituir el criterio político.** El criterio político incluye consideraciones complejas que rebasan con creces la anticipación de las consecuencias de una propuesta. Una evaluación del impacto no generará necesariamente conclusiones o recomendaciones tajantes, pero hará una interesante aportación al informar a los responsables de las decisiones sobre las consecuencias de sus opciones políticas.

La evaluación del impacto es asimismo una herramienta de comunicación eficaz y valiosa. Las consultas con las partes interesadas suscitarán un interesante debate y aportarán información y análisis de gran valor. Cuando lleve a cabo una evaluación del impacto, la Comisión procurará abarcar una amplia gama de puntos de vista y enfocará el proceso con apertura y transparencia, tal como estableció en su Comunicación sobre principios generales y normas mínimas en materia de consulta.

## **1.3. Creación de un proceso de evaluación integrada del impacto**

**Este enfoque de la evaluación del impacto tiene el propósito de integrar, reforzar, canalizar y reemplazar todos los mecanismos aislados de evaluación del impacto que actualmente se aplican a las propuestas de la Comisión.**

- La Comisión tiene una experiencia considerable en evaluaciones del impacto de alcance sectorial. Las herramientas existentes se refieren, por ejemplo, a las consecuencias para las empresas, el comercio, el medio ambiente, la sanidad, la igualdad entre hombres y mujeres y el empleo. Sin embargo, tales evaluaciones suelen ser parciales, al limitarse a determinados tipos de impacto. Este enfoque parcial hace que para los responsables políticos sea difícil evaluar los compromisos y comparar las distintas opciones a la hora de actuar en una dirección determinada.

La evaluación del impacto sustituirá a las actuales obligaciones de evaluación del impacto en las empresas, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, el medio ambiente, las PYME, el comercio, la normativa, etc. De hecho, el nuevo método de evaluación integrada del impacto toma como base las prácticas existentes y las incorpora en una nueva herramienta.

- Es evidente que el alcance y la metodología de la evaluación del impacto variarán según la iniciativa de que se trate. En particular, la evaluación del impacto de algunos programas relativos a gastos, directrices de negociación para acuerdos internacionales y libros blancos requerirá una adaptación del planteamiento adoptado para la evaluación del impacto de las iniciativas legislativas.

El proceso de evaluación del impacto es un paso importante en el empeño de la Comisión por reforzar su cultura de la evaluación. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la

evaluación (presupuestaria) *ex-ante* y la evaluación del impacto tienen funciones y propósitos diferentes. **La primera se centra ante todo en la rentabilidad económica, es decir, en la relación coste-eficacia para el presupuesto comunitario de todas las propuestas de programas y acciones que impliquen gastos. Por el contrario, la evaluación del impacto se guía por las políticas, y examina si el impacto de las principales propuestas políticas es sostenible y refleja los principios subyacentes a la idea de «mejorar el marco regulador».**

De acuerdo con el Reglamento Financiero, es y sigue siendo obligatorio efectuar evaluaciones *ex-ante* de todas las propuestas que impliquen gastos a cargo del presupuesto. Por otra parte, puede aplicarse una evaluación del impacto a algunas de estas propuestas. En tales casos, teniendo en cuenta la superposición parcial de ambos ejercicios, los aspectos específicos de la evaluación *ex-ante* se integrarán en la perspectiva general de la evaluación del impacto en relación con la mejora de la actividad reguladora y con la sostenibilidad. En la práctica, la evaluación del impacto incorporará los elementos específicos de la evaluación *ex-ante* que en ocasiones no habrían quedado incluidos (en particular, referidos a la relación coste-eficacia). De este modo, **se evita la duplicación de tareas** y se cumplen los requisitos del Reglamento Financiero.

#### **1.4. Aplicación – Introducción gradual de los procedimientos de evaluación integrada del impacto**

Los procedimientos de evaluación del impacto se introducirán de forma gradual.

Para lograr un avance gradual del proceso, la Comisión, a partir de la adopción de su programa de trabajo para 2003, determinará las propuestas que se someterán a una evaluación del impacto ampliada, según la definición del capítulo 3.2.

La evaluación preliminar que se define en el capítulo 3.1 será necesaria para todas las propuestas que se presenten en el contexto de la estrategia política anual para 2004 que la Comisión adoptará en **febrero de 2003**. Sobre la base de las evaluaciones preliminares, la Comisión seleccionará, también en el caso de esta Decisión, las propuestas que requieran evaluaciones ampliadas para la estrategia política anual y el programa de trabajo para 2004. El sistema será totalmente operativo en 2004/2005.

Como este proceso se está introduciendo gradualmente, las actas de evaluación del impacto del primer año serán menos detalladas. Se espera que sean absolutamente completas a partir de 2004.

En **septiembre de 2002** estarán disponibles las directrices técnicas para la evaluación del impacto, que se basarán en directrices existentes de los servicios de la Comisión, utilizadas en particular en las evaluaciones *ex-ante*.

#### **1.5. Participación de las demás instituciones y de los Estados miembros**

Como la Comisión sugirió en el Consejo Europeo de Laeken y ante el Parlamento Europeo, debería incitarse a otras instituciones a adoptar nuevos métodos de trabajo análogos. Esto será oportuno, en particular, en caso de enmiendas sustanciales a propuestas de la Comisión (véase el punto 2.3 del plan de acción sobre el marco regulador —COM(2002) 278—).

Los Estados miembros deberían efectuar evaluaciones del impacto cuando hagan uso de su derecho de iniciativa para la adopción de nueva legislación (en el ámbito de Justicia y

Asuntos de Interior). Es más, deberían presentar un análisis del impacto de los proyectos de normativas nacionales que notifican a la Comisión. La Comisión espera que, conforme a las recomendaciones del grupo Mandelkern, estas evaluaciones del impacto acompañen sistemáticamente a los proyectos de normativas notificados siempre que haya sido efectuada una evaluación del impacto de la legislación nacional. Además, debería animarse a los Estados miembros a definir normas de consulta y de evaluación del impacto para la transposición de las Directivas que les dejen un más amplio margen para su aplicación.

El resultado de los análisis debería comunicarse a la Comisión, a fin de facilitar la información mutua a escala comunitaria.

Como se prevé en la introducción (página 4) de la Comunicación sobre el plan de acción encaminado a «Simplificar y mejorar el marco regulador», la Comisión tiene la intención de consultar a las demás instituciones para alcanzar un acuerdo sobre los aspectos interinstitucionales.

**La introducción de un proceso integrado de evaluación del impacto ayudará a mejorar la calidad y la coherencia de la elaboración de las políticas. También beneficiará a la transparencia, la comunicación y la información sobre las propuestas de la Comisión: por lo tanto, no es un sustituto de la decisión política.**

**El nuevo método integrado será introducido de forma gradual, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las diferencias entre los diversos tipos de iniciativas políticas, y sustituirá a los instrumentos de evaluación existentes para evitar la duplicación de tareas.**

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

**La evaluación del impacto se aplica a las iniciativas de mayor importancia, es decir, a las que presenta la Comisión en su estrategia política anual o en su programa de trabajo.**

Con el objetivo general de «mejorar el marco legislativo», el proceso de evaluación del impacto aspira a que la Comisión fundamente sus decisiones en un análisis sólido del impacto potencial en la sociedad y en una apreciación equilibrada de los diversos instrumentos políticos disponibles.

El primer principio es que todas las propuestas legislativas y de otras actuaciones de la Comisión que vayan a incluirse en la estrategia política anual o en el programa de trabajo de la Comisión en el contexto del ciclo estratégico de planificación y programación<sup>1</sup> se someterán al procedimiento de evaluación del impacto, siempre que puedan tener un impacto económico, social o medioambiental o precisen de alguna medida legislativa para su aplicación. Por lo tanto, el criterio básico es la presentación de una propuesta de inclusión en la estrategia política anual o en el programa de trabajo de la Comisión.

Un segundo principio es que, tratándose de las propuestas cuya inclusión se propone en la estrategia política anual o en el programa de trabajo, sólo se requerirá una evaluación del impacto en los casos de:

- las propuestas de legislación, como las directivas y reglamentos, y

---

<sup>1</sup> Establecido en la Comunicación de 25 de julio de 2001 (SEC(2001) 1197).

- otras propuestas como libros blancos, programas de gastos y directrices para la negociación de acuerdos internacionales que tengan un impacto económico, social o medioambiental, según proceda.

No obstante, determinados tipos de propuestas quedarán normalmente exentos del procedimiento de evaluación del impacto. Se trataría de propuestas como los libros verdes en los que las políticas aún están en proceso de formulación, las decisiones e informes periódicos de la Comisión, las propuestas derivadas de compromisos internacionales y las decisiones de gestión, como, por ejemplo, las decisiones de aplicación, las decisiones reglamentarias y las actualizaciones técnicas, incluidas las adaptaciones al progreso técnico. También quedan exentas las medidas de la Comisión derivadas de su facultad para controlar la correcta aplicación de la legislación comunitaria. No obstante, en algunos casos, la Comisión podrá decidir que se lleve a cabo una evaluación del impacto.

Además, ha de tenerse en cuenta que, en circunstancias imprevistas o situaciones de fuerza mayor, la Comisión aplicará los requisitos de la presente Comunicación con la flexibilidad necesaria. A este respecto, se prestará la debida atención a las obligaciones que puedan derivarse de situaciones de emergencia, compromisos internacionales, cuestiones de derechos humanos y aspectos de seguridad.

**La evaluación del impacto se aplicará a las iniciativas importantes presentadas por la Comisión en su estrategia política anual o su programa de trabajo, ya sean propuestas legislativas o propuestas de otro tipo que tengan un impacto económico, social y medioambiental.**

### **3. LAS DOS FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO**

El procedimiento de evaluación del impacto se integrará en el ciclo estratégico de planificación y programación / gestión por actividades<sup>2</sup>.

El proceso de evaluación del impacto de la Comisión constará de dos fases:

#### **3.1. Evaluación preliminar**

##### **a) Alcance**

La evaluación preliminar aporta una primera visión de conjunto del problema identificado, las posibles opciones y los sectores afectados. Servirá como un filtro para ayudar a la Comisión a determinar las propuestas que se someterán a una evaluación del impacto ampliada (véase el punto 3.2). La evaluación preliminar es una condición previa para la inclusión de las propuestas en la estrategia política anual o, cuando aún no pueda definirse la naturaleza de una iniciativa en una fase temprana, para su inclusión en el programa de trabajo. La decisión de la Comisión confirmará la selección de las propuestas de mayor importancia para su evaluación del impacto ampliada dentro de la estrategia política anual.

El resultado de la primera fase de la evaluación será una **breve acta** (véase el anexo 1) que se centrará en los siguientes factores clave:

- identificación del problema, los objetivos y el resultado que se espera lograr;

---

<sup>2</sup> Definido en la Comunicación sobre la gestión por actividades (SEC(2001) 1197).

- identificación de las principales opciones de actuación disponibles para lograr el objetivo, atendiendo a la proporcionalidad y la subsidiariedad, e indicación previa del impacto previsto;
- descripción de las tareas preparatorias ya emprendidas y previstas (consultas de las partes interesadas, estudios) y referencia a la necesidad o no de una evaluación del impacto ampliada<sup>3</sup>.

La evaluación preliminar debería seguir el método que se definirá en las directrices generales y el informe correspondiente debería responder a las cuestiones antes expuestas.

#### b) Calendario

La evaluación preliminar debe realizarse en una fase temprana del proceso de formulación de la política, como condición para la inclusión de una propuesta de legislación o actuación en la estrategia política anual que se prepara en febrero para el año siguiente y debe haber concluido, a más tardar, en noviembre, antes de la integración en el programa de trabajo. Las actas de evaluación preliminar de todas las propuestas deben ponerse a disposición de la Comisión para que las tenga en cuenta al adoptar su programa de trabajo.

### **3.2. Evaluación del impacto ampliada**

#### a) Decisión por parte de la Comisión

Sobre la base del acta de evaluación preliminar, la Comisión decidirá, en el marco de la estrategia política anual o, como muy tarde, de su programa de trabajo para el próximo año, qué propuestas requerirán una evaluación del impacto ampliada. Al tomar esta decisión, la Comisión tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- si la propuesta tendrá un impacto económico, medioambiental o social sustancial para un sector específico o varios sectores y si tendrá un impacto significativo para las principales partes interesadas;
- si la propuesta representa una reforma importante de la política en uno o varios sectores.

#### b) Alcance

Normalmente, la evaluación del impacto ampliada tiene un doble propósito:

- efectuar un análisis más profundo de los impactos potenciales en la economía, la sociedad y el medio ambiente;
- consultar a las partes interesadas y a expertos competentes con arreglo a las normas mínimas de consulta que definen las directrices de la Comunicación sobre la consulta, teniendo en cuenta debidamente las excepciones en caso de que los Tratados o los acuerdos internacionales prevean requisitos específicos de consulta; esto es importante para recabar datos e información y también para la validación; el proceso de consulta debe, además, hacer posible un debate

---

<sup>3</sup> Cuando proceda, indicación de si es necesaria una evaluación del impacto en una fase ulterior, por ejemplo, cuando se propongan medidas de aplicación.

sobre consideraciones más amplias, como los aspectos éticos y políticos; los principales resultados de esta consulta deberían resumirse en el informe de evaluación del impacto.

Al preparar una evaluación del impacto ampliada es importante considerar la manera de reunir la información suplementaria precisa para responder por completo a las cuestiones clave<sup>4</sup>. Cuando no sea posible reunir todos los datos pertinentes en un período razonable, se utilizarán datos cualitativos o parciales. En tal caso, deberá preverse expresamente una evaluación intermedia o *ex-post*, al menos a tiempo para la próxima revisión de la legislación (la evaluación intermedia o *ex-post* seguirá las normas de la Comunicación sobre evaluación, tal como se indica en el capítulo 5 del anexo 2).

El servicio competente de la Comisión debería presentar los resultados del análisis en un informe de evaluación del impacto que se integrará en la consulta interservicios sobre la propuesta en cuestión. El informe de evaluación del impacto también debería remitirse a las demás instituciones como documento de trabajo cuando la propuesta sea adoptada por la Comisión. En la exposición de motivos debería incluirse un resumen de las principales conclusiones.

#### c) Calendario

En la mayoría de los casos, la evaluación del impacto ampliada se realizará tras la estrategia política anual que se adopte en primavera. A continuación, las Direcciones Generales deberían informar sobre el avance de la evaluación del impacto ampliada como condición para la inclusión de una propuesta en el programa de trabajo en otoño.

La evaluación del impacto ampliada quedará finalizada, a más tardar, cuando la propuesta pase a la consulta interservicios, y todos los informes de evaluación del impacto deberán adjuntarse al paquete de la consulta interservicios.

#### d) Organización de la evaluación del impacto ampliada

Para las propuestas que la Comisión haya decidido someter a una evaluación del impacto ampliada, el proceso variará en función del nivel de detalle requerido y de las modalidades de organización.

- La evaluación del impacto se efectuará respetando el principio del análisis proporcional, según el cual el grado de detalle varía en función de los posibles impactos de la propuesta. Esto significa que **la profundidad** del análisis será proporcional a la importancia de los probables impactos. Las medidas propuestas que puedan tener graves efectos colaterales negativos o afectar especialmente a determinados grupos de la sociedad deberían ser analizadas con más detenimiento que las meras enmiendas técnicas a la legislación. Del mismo modo, el análisis se adaptará a las circunstancias específicas del ámbito político de que se trate, para tener en cuenta las diferencias entre tipos de actividades que efectúan los servicios y obligaciones legales específicas.

---

<sup>4</sup> La evaluación del impacto ampliada seguirá las directrices técnicas para la evaluación del impacto que se adoptarán bajo la autoridad de la Secretaría General en otoño de 2002 y el método general que se describe en el anexo 2 de la presente Comunicación. Cuando sea necesario, los servicios podrán optar por recurrir a expertos exteriores.

- Normalmente, la Dirección General responsable realizará la evaluación ampliada informando a la Secretaría General y permitiendo que participen otras Direcciones Generales que puedan verse afectadas por la propuesta (recurriendo cuando sea oportuno a expertos exteriores).

En algunos casos, para tratar las propuestas con mayor importancia política e impactos transversales más significativos, la Comisión puede decidir que la DG responsable de la evaluación del impacto cuente con la asistencia de un grupo interservicios, normalmente presidido por esta DG, en el que estén representadas las DG más afectadas y la Secretaría General. La Comisión se asegurará de que la concepción de esas propuestas tiene en cuenta los aspectos intersectoriales horizontales, como el impacto económico, social y medioambiental, en la fase más temprana posible del proceso. La función del grupo interservicios es definir el alcance y controlar los progresos de la evaluación del impacto y supervisar la elaboración de los informes de evaluación del impacto de las propuestas transversales.

Mientras que la realización de la evaluación del impacto corresponde a los servicios competentes, la Secretaría General coordinará la estructura básica de apoyo para los nuevos procedimientos de evaluación del impacto a través del ciclo estratégico de planificación y programación / gestión por actividades y su red, en particular por lo que se refiere a la selección y el seguimiento de las propuestas sujetas a una evaluación del impacto ampliada. La Secretaría General coordinará la publicación de documentos de orientación, la organización de cursos de formación y el intercambio de buenas prácticas, y controlará la calidad final de las evaluaciones efectuadas.

- Los resultados se presentarán en un informe de evaluación del impacto que se adjuntará al expediente de la consulta interservicios. Esta evaluación sustituirá a las evaluaciones existentes efectuadas por las DG, como las evaluaciones del impacto reglamentario, del impacto para las empresas, del impacto ambiental, etc. (véase punto 1.3), que quedarán cubiertas por los requisitos de esta categoría.

**El principio del análisis proporcional dirigirá el proceso.**

**Habrán dos fases: un filtrado, en función de una breve evaluación preliminar de todas las propuestas del programa de trabajo, seguido de una evaluación ampliada de las propuestas seleccionadas.**

#### 4. AYUDA PARA LA DECISIÓN POLÍTICA DEFINITIVA

##### **La evaluación del impacto debe ayudar a tomar decisiones, no sustituir el razonamiento político**

En el anexo 2 se describen los principales componentes de la evaluación del impacto ampliada.

Por lo que se refiere a la decisión política, las opciones finales (es decir, el proyecto de propuesta de la Comisión presentada al Colegio para que este adopte una decisión) surgirán al final del proceso de evaluación del impacto. En ocasiones, la evaluación del impacto podrá señalar, desde el principio del proceso, un planteamiento básico preferido y el instrumento político ideal. El análisis ulterior se centrará en mejorar la eficacia de la propuesta en términos de cambios que aporta a parámetros clave de diseño o niveles de exigencia. También podrá identificar las medidas complementarias encaminadas a potenciar los impactos positivos y minimizar los negativos.

Las razones para preferir una opción política se detallarán claramente en el informe de evaluación del impacto. Siempre deben tomarse en consideración desde una fase temprana de la preparación de propuestas los instrumentos alternativos que lograrían los mismos objetivos.

Para una elección de los instrumentos de actuación, entre los tipos de instrumentos que podrían considerarse se cuentan los siguientes:

- acciones reglamentarias normativas (p.ej., la adopción de normas sobre la calidad del aire);
- enfoques de corregulación (como el diálogo social);
- instrumentos basados en el mercado (p.ej. compraventa de derechos de emisión, imposición);
- intervenciones financieras (como imposición, ayudas, cofinanciación, financiación seminal o aportación de capital riesgo);
- acciones encaminadas a acuerdos voluntarios o autorregulación;
- actividades de información, creación de redes o coordinación;
- directivas marco, como las previstas en el plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»;
- el método abierto de coordinación.

Ni que decir tiene que la elección de un instrumento debe ser compatible con las disposiciones aplicables del Tratado. También debería considerarse una combinación de los instrumentos enumerados, teniendo en cuenta las competencias respectivas de la Comunidad y los Estados miembros que define el Tratado.

**La evaluación del impacto es una ayuda a la toma de decisiones, y no un sustituto del razonamiento político.**

**El informe de evaluación justificará la opción política elegida, una vez examinadas las alternativas.**

## **5. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN**

Las actas de evaluación preliminar se adjuntarán al programa de trabajo de la Comisión como documento de trabajo de los servicios.

Los informes finales de evaluación del impacto deberían adjuntarse al expediente de la consulta interservicios (véase la descripción del anexo 3). Además, los resultados intermedios de las evaluaciones del impacto ampliadas deben ser comunicadas lo antes posible a las demás Direcciones Generales afectadas.

Los principales resultados de las evaluaciones preliminares o ampliadas deberán resumirse en la exposición de motivos. Asimismo, los informes finales han de adjuntarse a la propuesta de acto legislativo cuando este se presente a la Comisión para su adopción final, sin perjuicio de la obligación de presentar una ficha financiera legislativa. Las evaluaciones del impacto así presentadas serán adoptadas por la Comisión como documento de apoyo de los servicios, y serán transmitidas de forma conjunta y paralela con la propuesta a las demás instituciones.

**La Comisión garantizará la completa transparencia de los resultados de la evaluación del impacto tanto por lo que se refiere a la evaluación preliminar como a la evaluación ampliada.**

**ANEXOS:**

- (1) **FORMATO DEL ACTA DE EVALUACIÓN PRELIMINAR**
- (2) **COMPONENTES DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO**
- (3) **FORMATO INDICATIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMPLIADA**

**ANEXO 1**  
**Acta de la evaluación preliminar**

**1. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS**

*Describir el problema que prevé afrontar la política o propuesta:*

*Indicar las tendencias potencialmente insostenibles asociadas con el problema, de carácter*

*- económico:*

*- social:*

*- medioambiental.*

*Indicar las incoherencias potenciales entre estas tres dimensiones o con otras políticas.*

**2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

*Objetivo general de la política en términos de impacto previsto:*

**3. OPCIONES POLÍTICAS**

*Planteamiento básico sugerido para lograr el objetivo:*

*Instrumentos políticos que han sido considerados:*

*Manera en que las opciones identificadas respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:*

*Opciones que pueden ser excluidas en esta fase temprana:*

**4. IMPACTOS – POSITIVO Y NEGATIVO**

*Indicar, con carácter preliminar, los impactos positivos y negativos previstos de las opciones elegidas, con referencia particular a sus consecuencias económicas, sociales y medioambientales.*

*Indicar los posibles afectados y los posibles impactos graves para un grupo social, un sector económico o una región en particular (dentro o fuera de la UE), a corto, medio y largo plazo.*

**5. SEGUIMIENTO**

*Acciones preparatorias ya realizadas (consultas, estudios):*

*Indicar si se recomienda o no una evaluación ampliada.*

*Indicar si está previsto realizar una consulta.*

## ANEXO 2

### Principales componentes de la evaluación del impacto ampliada

A la hora de efectuar una evaluación del impacto ampliada deberían plantearse las siguientes cuestiones:

- (1) objeto que prevé afrontar la política o propuesta; cuál sería el valor añadido comunitario;
- (2) principal objetivo que pretende lograr la política o propuesta;
- (3) principales opciones políticas disponibles para lograr ese objetivo;
- (4) impactos —positivo y negativo— previstos de las distintas opciones;
- (5) manera en que los resultados e impactos de la política o propuesta pueden ser controlados y evaluados;

El análisis puede repetirse varias veces; estas cuestiones no necesariamente tienen que tratarse en un orden estricto.

#### **1. ANÁLISIS DEL OBJETO**

El primer punto gira en torno a la identificación y el análisis del objeto o los objetos de una o varias áreas de actuación. Este punto se describirá con referencia a sus aspectos económicos, sociales y medioambientales, y se expresará de forma concreta en términos cualitativos, cuantitativos y, si es posible, monetarios. También deberá especificarse la urgencia de la actuación y cualquier riesgo<sup>5</sup> inherente a la situación inicial.

Es fundamental dar una descripción precisa y objetiva de las cadenas causales, ya que en muchos casos el análisis falla en esta primera fase por suponer, en lugar de constatar, las relaciones entre causas y efectos. También debería tomarse como referencia el resultado de consultas anteriores, por ejemplo, las enseñanzas sacadas de los libros verdes.

#### **2. IDENTIFICACIÓN DEL OBJETIVO DE LA POLÍTICA**

Sobre la base del análisis de los problemas, los objetivos de la política se expresarán como resultados previstos en un período de tiempo dado (es decir, como «fines» y no como «medios»). Cuando proceda, los objetivos definidos previamente (por ejemplo, en el Tratado, la legislación existente, las peticiones del Consejo Europeo, etc.) también se tomarán como fundamento legal para la propuesta.

El objetivo o los objetivos iniciales podrán ser revisados o redefinidos a raíz del análisis que se realice conforme a lo expuesto en los puntos 3.3 a 3.6.

---

<sup>5</sup> Normalmente, un riesgo se define como una eventualidad que puede acarrear un efecto negativo o indeseable. Se caracteriza por la probabilidad de que ocurra y el impacto resultante en caso de que así sea. Estos dos factores combinados dan un **nivel de exposición al riesgo**. El análisis debe examinar la gravedad de la exposición al riesgo y la manera de controlarlo.

### 3. IDENTIFICAR OPCIONES POLÍTICAS E INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS

Las opciones o los instrumentos alternativos para lograr los objetivos de la política siempre deberían considerarse en una fase temprana de la preparación de las propuestas.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también deberían tomarse en cuenta, y ha de profundizarse en ellos durante todo el proceso de evaluación del impacto: debe quedar claro por qué el problema debe tratarse a escala europea y cuál es el valor añadido de la intervención comunitaria comparado con la ausencia de actuación reguladora o la regulación por parte de los Estados miembros.

La hipótesis de una «no intervención política» siempre debe incluirse en el análisis como punto de referencia («situación de contraste») para comparar con otras opciones.

El término «opción política» (para la actuación a escala de la UE) implica combinaciones de tres elementos interrelacionados que han de ser examinados simultáneamente:

(a) Estudiar diversas maneras («planteamientos básicos») de lograr el objetivo

En muchos casos puede haber varias maneras de alcanzar los objetivos, que deben ser consideradas a la hora de identificar las diversas opciones.

(b) Estudiar varios instrumentos políticos

La elección de los instrumentos debe respetar las disposiciones correspondientes del Tratado. También podría considerarse una combinación de los diversos instrumentos, teniendo en cuenta las competencias respectivas de la Comunidad y los Estados miembros que define el Tratado.

Además, debería estudiarse de qué manera la propuesta se ajusta a las normas y políticas existentes y, si se conocen, a las que se desarrollan actualmente para su aplicación en el futuro.

(c) Preferencia por opciones realistas

El análisis detallado se centrará en un conjunto limitado de las opciones más pertinentes y realistas, que se valorarán en función de los siguientes criterios:

- relevancia en relación con el problema;
- eficacia para lograr los objetivos (de ser posible, este aspecto debería cuantificarse y dotarse de significado);
- coherencia con objetivos económicos, sociales y medioambientales más amplios;
- interacción con otras intervenciones comunitarias existentes y previstas;
- coste (recursos necesarios) y facilidad de aplicación.

Para un posterior análisis sólo deberían retenerse las opciones que mejor cumplan estos criterios; las otras deberían descartarse.

#### **4. ANÁLISIS DEL IMPACTO**

En relación con la opción política elegida y, si es posible, con las alternativas previstas, se examinarán todos los impactos positivos y negativos pertinentes, que se consignarán en el análisis de impacto, haciendo especial énfasis en sus dimensiones medioambientales, económicas y sociales. Este proceso consta de dos fases: identificación de los impactos pertinentes y evaluación de los mismos en términos cualitativos, cuantitativos o monetarios.

##### **4.1. Identificación de los impactos («detección»)**

La evaluación del impacto debería identificar los impactos directos e indirectos de las opciones elegidas y hacer patentes las posibles dificultades que presente la identificación de los mismos.

En la medida de lo posible, los impactos se expresarán en términos económicos, sociales y medioambientales, aunque a veces pueda ser difícil clasificarlos en una sola de estas categorías. La principal tarea será identificar todos los impactos pertinentes (positivos y negativos), con especial atención a los que revisten importancia en relación con la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible, en su dimensión interior y exterior (incluida la política internacional de desarrollo de la UE).

Como ejemplos de impactos económicos, sociales y medioambientales podrían citarse los siguientes:

- Impactos económicos: impactos macroeconómicos y microeconómicos, particularmente en términos de crecimiento económico y competitividad, es decir, cambios en los costes de adaptación, incluidas las cargas administrativas de las empresas y PYME y los costes de aplicación para los poderes públicos, impactos en el potencial de innovación y desarrollo tecnológico, variaciones en la inversión, el accionariado y las pautas comerciales, aumentos o descensos de los precios al consumo, etc.
- Impactos sociales: impactos en el capital humano, en los derechos fundamentales o los derechos humanos, compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, variación de los niveles de empleo o la calidad del mismo, cambios que afecten a la igualdad entre hombres y mujeres, a la exclusión social y a la pobreza, impactos en la higiene y seguridad, los derechos de los consumidores, el capital social, la lucha contra la delincuencia (incluidos la criminalidad y el terrorismo), la educación, la formación y la cultura, así como efectos distributivos, como las consecuencias para los ingresos de determinados sectores, colectivos de consumidores o trabajadores, etc.
- Impactos medioambientales: impactos positivos y negativos asociados con las variaciones en la situación del medio ambiente, como el cambio climático, la contaminación del aire, el agua y el suelo, cambios en la explotación del suelo y pérdida de la biodiversidad, cambios en la salud pública, etc.

Dependiendo del tema se señalará qué grupo social, sector económico o región se ven afectados por un impacto determinado; en su caso, los efectos distributivos serán analizados y los impactos interior y exterior (respectivamente, dentro y fuera de la Unión) se mostrarán por separado.

## 4.2. Evaluación de los impactos («contenido»)

Para evaluar los impactos pueden utilizarse varios métodos analíticos, que difieren por su concepción y cobertura (p.ej. análisis sobre coste-beneficio, coste-eficacia, adecuación de los costes, criterios múltiples o evaluación de los riesgos). La elección del método y el grado de detalle variarán según la naturaleza del problema y consideraciones de viabilidad. En septiembre de 2002 se publicarán directrices técnicas para el análisis del impacto, teniendo en cuenta las prácticas correctas y las herramientas de evaluación existentes.

A continuación se exponen los principios que seguirá la Comisión en la evaluación de los impactos:

- Los impactos económicos, sociales y medioambientales identificados en relación con la opción propuesta deberían analizarse y presentarse en un formato que facilite una mejor comprensión de los compromisos entre objetivos económicos, sociales y medioambientales contrapuestos. Para mostrar los diferentes impactos, facilitar las comparaciones e identificar los compromisos y situaciones ventajosas para todos de forma transparente, es preferible cuantificar los impactos en términos materiales y, cuando proceda, monetarios (además de una apreciación cualitativa). Sin embargo, los impactos que no puedan expresarse en términos cuantitativos o monetarios no deberán considerarse menos importantes, ya que pueden presentar aspectos significativos para la decisión política. Tampoco han de expresarse los resultados finales en una única cifra que refleje el beneficio o el coste neto de la opción considerada.
- La evaluación de los impactos se concentrará en aquellos que puedan ser más significativos o puedan acarrear importantes efectos distributivos. En una evaluación integrada, es importante evitar el cómputo doble (por ejemplo, contar como costes para las empresas los costes que recaen en los consumidores en forma de aumento de precios).
- La dimensión temporal (impactos a corto, medio y largo plazo) también será examinada en este contexto, por ejemplo, comparando un impacto negativo a corto plazo con un impacto positivo a largo plazo y aplicando una tasa de deducción cuando los impactos positivo y negativo puedan expresarse en términos monetarios. También se dejará claro si los efectos se producen de una vez o se escalonan en el tiempo.
- Al evaluar los impactos, un estricto análisis coste-beneficio no siempre aportará la información más pertinente; por ejemplo, también deberá considerarse el grado de irreversibilidad. El principio de precaución deberá aplicarse en los casos oportunos<sup>6</sup>. Cuando el impacto sobre objetivos políticos establecidos esté disponible, también se analizará.
- Es difícil evaluar los impactos, debido a la dificultad de hacer previsiones fiables. Por ello, la comparación de distintas opciones irá acompañada, en su caso, de un análisis de sensibilidad ante los resultados de cambios en las variables internas y externas. Deberán ponerse de relieve, al menos, los principales factores que puedan hacer variar la dirección de los impactos.
- Al evaluar los impactos también deberá tomarse en cuenta que distintos expertos emplean métodos diferentes.

---

<sup>6</sup> Con arreglo a las directrices de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución (COM(2000) 1).

## 5. APLICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN *EX-POST*

La evaluación del impacto debería identificar cualquier posible dificultad a la hora de aplicar las opciones evaluadas y describir de qué manera se tendrán en cuenta, por ejemplo, en la elección de períodos de aplicación o la entrada en vigor gradual de una medida.

Se pedirá a los Estados miembros que aporten información sobre los problemas a los que se enfrentan al aplicar la propuesta (p.ej., consecuencias para las administraciones públicas y autoridades de aplicación).

Se describirán las medidas relativas al seguimiento de la aplicación de la opción elegida. Las consiguientes evaluaciones intermedia y *ex-post* seguirán las normas de la Comunicación sobre evaluación<sup>7</sup>, que establecen una evaluación general *ex-post* o intermedia con una periodicidad de seis años como máximo, dependiendo de la naturaleza de cada actividad.

Deberán definirse los procedimientos para obtener datos para el seguimiento.

---

<sup>7</sup> SEC(2000) 1051.

## **ANEXO 3**

### **Formato indicativo del informe de evaluación del impacto ampliada**

#### **1. TEMA O PROBLEMA QUE ESTÁ PREVISTO AFRONTE LA POLÍTICA O PROPUESTA**

- Tema o problema en un sector político dado expresado en términos económicos, sociales y medioambientales, incluidas las tendencias insostenibles
- Riesgos inherentes a la situación inicial
- Fuerzas motrices subyacentes
- Hipótesis de una «no intervención política»
- Posibles afectados

#### **2. PRINCIPAL OBJETIVO QUE SE PREVÉ LOGRE LA POLÍTICA O PROPUESTA**

- Objetivo político general en términos de efectos previstos
- Indicar si se toman en consideración de objetivos previamente establecidos

#### **3. PRINCIPALES OPCIONES POLÍTICAS DISPONIBLES PARA LOGRAR EL OBJETIVO**

- Planteamiento básico para alcanzar el objetivo
- Instrumentos políticos considerados
- Compromisos asociados con la opción propuesta
- Diseños o niveles de exigencia considerados
- Opciones descartadas en una fase temprana
- Manera en que se tienen en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

#### **4. IMPACTO —POSITIVO Y NEGATIVO— QUE PUEDE DERIVARSE DE LAS DIVERSAS OPCIONES IDENTIFICADAS**

- Impacto positivo y negativo de las opciones elegidas, particularmente en términos de consecuencias económicas, sociales y medioambientales, incluido el impacto en la gestión de los riesgos. Estudiar si existen posibles conflictos e incoherencias entre los impactos económicos, sociales y medioambientales que puedan llevar a compromisos o decisiones políticas complementarias.

- Magnitud de los efectos suplementarios («marginales») que podría tener la propuesta política, es decir, de los efectos por encima de la hipótesis de «no intervención política». Descripción en términos cualitativos y, de ser posible, también en términos cuantitativos y monetarios.
- Indicar si hay impactos especialmente graves para un grupo social o económico (incluidas las PYME) o una región en particular.
- Indicar si se prevén impactos fuera de la Unión en los países candidatos o en otros países («impacto exterior»).
- Evolución temporal prevista de los impactos.
- Resultados de los análisis efectuados sobre hipótesis, riesgos o sensibilidad.

#### **5. MANERA DE EVALUAR LOS RESULTADOS E IMPACTOS DE LA PROPUESTA DESPUÉS DE SU APLICACIÓN**

- Manera en que se aplicará la propuesta
- Procedimiento que se utilizará para el seguimiento de la misma
- Medidas previstas en relación con una evaluación *ex-post* de la política

#### **6. CONSULTA A LOS AGENTES**

- Agentes a los que se consulta, fase del proceso y propósito de esta consulta
- Resultados de la consulta

#### **7. PROYECTO DE PROPUESTA DE LA COMISIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

- Naturaleza de la opción política final y razones de la elección
- Razones de no haber tomado una opción más ambiciosa o menos ambiciosa que la elegida
- Compromisos asociados con la opción elegida
- En caso de que actualmente se carezca de datos o conocimientos, razones por las que se adopta ahora una decisión en lugar de esperar a disponer de más información
- Indicar si se han adoptado medidas complementarias encaminadas a potenciar el impacto positivo o minimizar el impacto negativo.