

Avanzando hacia la implementación de la evaluación de impacto en salud en España

Avançando para a implementação da avaliação de impacto na saúde em Espanha

Moving towards the implementation of health impact assessment in Spain

Andrea Pastor, Rosina Olaso, Santiago González, Margarita Palau, Marian Mendoza, Francisco Vargas

Ministerio de Sanidad. España.

La evaluación de impacto en salud (EIS) es un proceso estructurado en el que se abordan de manera sistemática los impactos que cualquier tipo de propuesta pueda ejercer sobre la salud de una población^{1,2}. La EIS tiene por definición, una doble vía de acción. En primer lugar, una acción preventiva ya que el proceso de análisis permite anticipar impactos negativos y proponer medidas de mitigación. En segundo lugar, una acción potenciadora, impulsando los impactos positivos de las propuestas y consiguiendo resultados muy favorables en salud, aprovechando sinergias y oportunidades encontradas durante el análisis. Una de las grandes fortalezas de este proceso es su aplicabilidad dentro de un marco iterativo, en el que cada una de las fases se comunica con las otras, permitiendo una evaluación más rica y completa. Estas aproximaciones se realizan en colaboración con una participación ciudadana que se debe promover e incentivar.

En el Marco normativo español, el desarrollo de este tipo de análisis se establece dentro del artículo 35 de la Ley 33/2011¹, General de Salud Pública. Este artículo establece que las Administraciones públicas tienen el deber de someter a EIS determinadas normas, planes, programas y proyectos, por tener impactos significativos en salud. Por tanto, tiene como objetivo prever los efectos directos e indirectos de las políticas sanitarias y no sanitarias en la salud poblacional. Sin embargo, la aplicabilidad de este artículo se ha producido de manera desigual en función de las prioridades o metodologías utilizadas por las diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas (CCAA). Las diferencias identificadas son múltiples: desde la utilización de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental³, como instrumento para la incorporación de la EIS⁴; pasando por la sistematización únicamente de algunas fases concretas, sin llegar a realizar una evaluación completa; o la emisión de recomendaciones no vinculantes a las propuestas; hasta, en algunos casos, el desarrollo nulo de este tipo de evaluaciones.

El objetivo de este trabajo es desarrollar un marco metodológico consensuado y práctico para la implementación efectiva del procedimiento de EIS en España. Esta guía técnica facilita el desarrollo de la EIS en el contexto de la Sanidad Ambiental en todo el territorio nacional. Con ello, no solo se logra la sistematización del proceso en el plano metodológico, que permite comparar los resultados obtenidos, sino también la unificación de conceptos y la priorización de necesidades para la implementación de la EIS. Este desarrollo eleva el nivel de debate en torno a los posibles impactos de propuestas que, en principio, no están relacionados con el ámbito de la salud y mejora la comprensión, por parte de la población, de principios como *"Salud en todas las políticas"* y *"One Health"*.

Para este fin se propone una estructura de tres partes: el marco teórico, que desarrolla y define los conceptos clave cuya comprensión es necesaria para la EIS; la guía técnica, que describe cada uno de los pasos de manera detallada y los asocia con herramientas y recursos específicos; y unos anexos que contienen una propuesta de herramientas que cumplen con los requisitos mínimos para el desarrollo de la EIS. Gracias a los esfuerzos por unificar las diversas experiencias en la aplicación de la EIS en España⁴⁻⁶ y en otros contextos internacionales⁷⁻⁹, se ha obtenido una guía caracterizada por:

- su flexibilidad y proporcionalidad, ya que se ajusta a las necesidades y al contexto de cada propuesta sometida a evaluación;
- su valor como instrumento metodológico, al plantear un documento orientativo que sirve de vehículo para la realización de la EIS; y
- su aplicabilidad selectiva, que permite elegir los elementos del análisis que resultan pertinentes en el contexto de cada evaluación.

El primer bloque recoge el marco teórico y homogeniza conceptos fundamentales, como salud, determinantes de la salud y ejes de desigualdad, con el fin de establecer un lenguaje común sobre el que fundamentar la identificación de impactos. Este bloque también presenta los tipos de EIS desarrollados hasta el momento, tanto en el ámbito práctico como teórico, especialmente en el contexto español y europeo, mostrando sus principales similitudes y diferencias y destacando las fortalezas de cada enfoque, con el objetivo de integrarlas en la propuesta presentada en el segundo bloque.

En este segundo bloque se concentra la estructura organizativa de la propuesta de EIS, tanto en el campo logístico como en el de gobernanza de cada una de sus fases. Esta parte establece la sistematización de la EIS mediante una metodología consensuada que orienta su elaboración en los diferentes niveles organizativos del territorio nacional. Esta metodología se estructura en pasos recomendados y previamente descritos, con un diseño flexible que permite adaptar las herramientas a las particularidades de cada propuesta y al contexto de cada CCAA. Esta estructura facilita, además, la integración de las herramientas aportadas por la guía con otras ya existentes, ampliando las posibilidades de aplicación. Las fases de elaboración de la EIS recogidas son las siguientes:

- Cribado: evaluación inicial en la que, a partir de la información proporcionada por la parte promotora, se valora la potencial afección de la propuesta sobre los determinantes de la salud, los factores de riesgo, la equidad y el bienestar de la población.
- Determinación del alcance: identifica los impactos que requieren un análisis más profundo, así como las poblaciones más susceptibles antes, durante y después de la implementación de la propuesta. También se especifican los recursos necesarios para el análisis posterior y la gobernanza en cada elemento vinculado a los impactos probables y significativos.
- Análisis: caracterización detallada de los impactos definidos en la fase anterior. Incluye la aproximación a la susceptibilidad de las poblaciones afectadas, la magnitud de los efectos esperados y una valoración integradora basada en la significación de dichos impactos, que permite priorizar la formulación de medidas.
- Formulación de medidas, plan de vigilancia y reporte de resultados: consiste en la propuesta de medidas siguiendo el enfoque SMART (específicas, medibles, alcanzables, relevantes y acotadas en el tiempo) y en la valoración de sus efectos dentro de la propuesta.

También desarrolla la síntesis del proceso y su integración en un plan de vigilancia que garantice el cumplimiento de las conclusiones derivadas de la EIS.

- Validación de la EIS y emisión de la Declaración de Impacto en Salud (DIS): evaluación del expediente de EIS por parte de la Autoridad Sanitaria Competente (ASC), que emitirá un juicio sobre la viabilidad de la propuesta, llamado DIS.
- Peritaje de la EIS: revisión en profundidad de la EIS cuando, en el marco del Plan de Vigilancia, el seguimiento detecta desviaciones importantes entre los resultados esperados y los observados.

Todas estas fases se ven afectadas transversalmente por la participación ciudadana, que será una parte esencial en la obtención de resultados y priorización de impactos y medidas.

El tercer bloque corresponde a los anexos, que incluyen propuestas concretas de metodología para facilitar la implantación de la EIS garantizando unos requisitos mínimos. Se han desarrollado un total de 15 herramientas o modelos adaptables a los múltiples contextos de aplicación de la EIS. Del total de herramientas, una se vincula a la fase de cribado; dos a la facilitación de la información de consulta previa; tres al desarrollo del documento de alcance; siete al análisis y a la generación de medidas; y dos para la toma de decisiones en la DIS y a la generación de orientaciones exhaustivas para la implementación del seguimiento y validación de las propuestas sometidas a evaluación.

Los documentos generados con estas herramientas sirven como referencia para reportar a las ASC.

En conjunto, la aplicación de esta guía garantiza la trazabilidad, transparencia y utilidad en la toma de decisiones, documentando el proceso de forma estructurada y las conclusiones en cada una de las fases. La participación ciudadana constituye un elemento esencial del procedimiento, y esta propuesta integra su contribución en todas las fases, manteniendo el carácter iterativo propio del proceso de EIS. Además, es la primera propuesta que ofrece herramientas para todas las fases incluidas dentro de la EIS establecida, siguiendo los antecedentes de otros organismos internacionales. Los próximos retos que afrontar de cara a la implementación de la EIS en España pasan por elaborar un programa de formación que ponga en valor la implementación de este tipo de evaluaciones en sectores no sanitarios, así como la capacitación de los técnicos que están vinculados a este proceso y el desarrollo de normativa específica.

BIBLIOGRAFÍA

1. Gobierno de España. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15623>.
2. Bever E, Dills J, Lindberg R, Whitehead S. Minimum Elements and Practice Standards for Health Impact Assessment, Version 4. Society of Practitioners of Health Impact Assessment (SOPHIA). 2022. Disponible en: <https://hiasociety.org/MEPS>.
3. Gobierno de España. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>.
4. Rodríguez Rasero F, Moya Ruano L, Vela Ríos J, Candau Bejarano A. Manual para la evaluación de impacto en salud de proyectos sometidos a instrumentos de prevención y control ambiental en Andalucía. 2015. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-12/Manual_impacto_ambiental_2015.pdf.
5. DECRETO 86/2016, de 8 de julio, del Consell, por el que se crea la Comisión de Evaluación del Impacto en Salud y se regula el procedimiento para la implantación de la Evaluación del Impacto en Salud en la Comunitat Valenciana.
6. Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón.
7. Chadderton C, Elliott E, Green L, Lester J, Williams G. Health Impact Assessment: A practical guide. 2011. Disponible en: <https://phwwhoocc.co.uk/wp-content/uploads/2020/07/Health-Impact-Assessment-A-Practical-guide.pdf>.
8. Pyper R, Cave B, Purdy J, McAvoy H. Health Impact Assessment Guidance: A Manual. Standalone Health Impact Assessment and health in environmental assessment. Dublin and Belfast; 2021.
9. Winkler M, Villani F, Knoblauch A, Cave B, Divall M, Ramesh G, et al. Health impact assessment international best practice principles. 2021.