

Informe Especial

Las instituciones de la UE y el COVID-19

Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-07
Alcance y enfoque de la auditoría	08-13
Observaciones	14-93
Los planes de continuidad de las actividades de las instituciones se ajustaban en su mayor parte a normas reconocidas y proporcionaban una base para su respuesta a la crisis	14-27
Los planes de continuidad de las actividades de las instituciones se ajustaban a normas reconocidas, pero no estaban diseñados para perturbaciones a largo plazo o crisis sanitarias.	14-19
Las instituciones se basaron en sus planes de continuidad de las actividades para diseñar sus respuestas a la crisis	20-27
Las instituciones consiguieron minimizar la perturbación de sus actividades básicas	28-67
Las instituciones se adaptaron para seguir desempeñando las funciones que les atribuyen los Tratados	28-38
Las instituciones cumplieron su deber de asistencia y protección del personal y mantuvieron su capacidad de trabajo	39-48
Las instituciones aceleraron el desarrollo de los proyectos de modernización existentes, pero la digitalización de los servicios administrativos sigue siendo un reto	49-67
Se ha iniciado la evaluación de la eficiencia de las nuevas formas de trabajo en un entorno poscrisis	68-93
La evaluación está más avanzada para las actividades principales que para las tareas de apoyo.	68-79
Las repercusiones presupuestarias y medioambientales de las nuevas modalidades de trabajo no se han evaluado de forma sistemática en todas las instituciones	80-93
Conclusiones y recomendaciones	94-101

Anexos:

Anexo I — Impacto del COVID-19 en las actividades de las instituciones auditadas

Anexo II — Medidas adoptadas para apoyar el teletrabajo del personal durante la crisis del COVID-19 hasta el final de 2021

Anexo III — Disposiciones de las instituciones auditadas sobre el teletrabajo tras el COVID-19

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de las instituciones

Cronología

Equipo de auditoría

Resumen

I El primer caso de COVID-19 se registró oficialmente en Europa al final de enero de 2020. En cuestión de semanas, la enfermedad se propagó por toda la UE, lo que obligó a la mayoría de los Estados miembros a adoptar medidas para ralentizar la tasa de infección. Ante el requerimiento de que los ciudadanos permanecieran en sus casas y teletrabajaran, las instituciones de la UE tuvieron que encontrar formas de garantizar la continuidad de sus actividades.

II El objetivo de esta auditoría era evaluar la resiliencia de las instituciones de la UE: su nivel de preparación, cómo afrontaron la pandemia de COVID-19 y qué lecciones han extraído de ella. En particular, examinamos si las instituciones:

- a) siguieron normas reconocidas en sus planes de continuidad de las actividades, y si estos planes se adaptaron al tipo de perturbación causada por una pandemia;
- b) pudieron funcionar, minimizando las perturbaciones y cumpliendo las respectivas funciones que les atribuyen los Tratados de la UE; y
- c) extrajeron lecciones para adaptarse a su entorno posterior al COVID-19.

III Nuestra auditoría abarcó cuatro instituciones de la UE: el Parlamento Europeo, El Consejo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La auditoría se centró en el modo en que las administraciones de las instituciones gestionaron la crisis entre febrero de 2020 y julio de 2021. Tuvimos en cuenta las decisiones adoptadas después de julio de 2021 que tuvieron un impacto en el entorno de las instituciones posterior al COVID-19.

IV Llegamos a la conclusión de que las instituciones de la UE demostraron su resiliencia frente a la pandemia de COVID-19. Su respuesta fue rápida y flexible y se benefició de inversiones anteriores en digitalización. Sin embargo, las instituciones todavía no han evaluado plenamente la probabilidad de que las nuevas formas de trabajo introducidas en respuesta al COVID-19 sean eficientes o generen ahorros en el entorno poscrisis.

V Constatamos que los planes de continuidad de las actividades de las instituciones auditadas tenían la estructura necesaria para respaldar su respuesta a la crisis, pero no estaban diseñados para perturbaciones a largo plazo o crisis sanitarias, y tuvieron que complementarse con decisiones *ad hoc*. En sus planes de continuidad, no se preveía ningún foro para que las instituciones se consultaran rápidamente entre sí sobre las

decisiones que estaban tomando para responder a la crisis. Para garantizar cierta coherencia en sus acciones, se basaron en las estructuras existentes para compartir información y lograron limitar la divergencia en sus respuestas. Su autonomía, sus diferentes funciones y las diversas normas nacionales que debían tener en cuenta limitaron su capacidad para ofrecer una respuesta idéntica.

VI También constatamos que las instituciones auditadas diseñaron y aplicaron una respuesta flexible a la crisis. Adaptaron sus reglamentos internos para salvaguardar sus actividades esenciales y excluyeron del acceso a sus locales a los miembros del personal cuya presencia no fuera esencial. Esto les permitió minimizar las perturbaciones y cumplir las funciones que les atribuyen los Tratados. Al inicio de la crisis, las instituciones disponían de diferentes niveles de equipamiento para que su personal pudiera trabajar a distancia. Sin embargo, todas ellas consiguieron dotar a todo su personal de soluciones de teletrabajo en un plazo de seis semanas. En el marco de su respuesta, las instituciones aceleraron el despliegue de proyectos de modernización informática, como nuevas herramientas de comunicación y colaboración y flujos de trabajo sin papel, junto con un mayor uso de la firma y la facturación electrónicas. A pesar de los progresos realizados, los servicios administrativos aún no se han digitalizado plenamente.

VII Las instituciones empezaron a reflexionar sobre las lecciones que cabía extraer de la crisis del COVID-19 al final de la primavera de 2020 y prosiguieron esta reflexión a lo largo de la crisis. Constatamos que la crisis tuvo un limitado impacto financiero a corto plazo para las instituciones, ya que los ahorros logrados en algunos ámbitos de gasto, como los viajes, se utilizaron para financiar inversiones en informática. La mayoría de las instituciones auditadas habían introducido nuevas formas de trabajo antes de la crisis del COVID-19. Estos cambios se vieron acelerados por la crisis, y todas las instituciones esperan que la gestión de los viajes y los edificios sea diferente después del COVID-19. La evaluación de la eficiencia de las nuevas formas de trabajo ha sido parcial, ya que está más avanzada para las actividades principales que para las tareas de apoyo. Por último, las repercusiones presupuestarias y medioambientales de las nuevas modalidades de trabajo no se han evaluado de forma sistemática.

VIII Sobre la base de estas conclusiones, recomendamos que las cuatro instituciones auditadas:

- a) tengan en cuenta perturbaciones a largo plazo y prevean disposiciones para la cooperación interinstitucional en sus planes de continuidad de las actividades;
- b) sigan desarrollando la digitalización de los servicios administrativos; y

- c) evalúen la idoneidad de las nuevas formas de trabajo en el entorno posterior al COVID-19.

Introducción

01 El primer caso de COVID-19 se registró oficialmente en Europa al final de enero de 2020. En cuestión de semanas, la enfermedad se extendió por toda la UE, lo que obligó a la mayoría de los Estados miembros a adoptar medidas para ralentizar su propagación.

02 En este contexto, la capacidad de las administraciones públicas para seguir funcionando fue esencial para que los Gobiernos y las organizaciones internacionales pudieran desempeñar sus funciones y responder a la crisis. Esta capacidad se denomina resiliencia: la capacidad de absorber los impactos negativos sobrevenidos o recuperarse una vez que se ha producido un desastre¹. La resiliencia permite que las organizaciones se hagan más fuertes.

03 Las instituciones de la UE se habían enfrentado recientemente a crisis sanitarias y de seguridad: el brote de ébola (2014) para las delegaciones de la UE y los atentados terroristas de Bruselas (2016) y Estrasburgo (2018). Sin embargo, no había precedentes para la magnitud y la duración de la crisis del COVID-19. Los principales aspectos del funcionamiento de las instituciones afectados por la crisis del COVID-19 fueron:

- gobernanza y políticas: los procesos decisorios para garantizar la continuidad de las operaciones y la actualización de los programas de trabajo para reflejar la reevaluación de las prioridades;
- gestión del personal: soluciones alternativas a la presencia física en el trabajo y cambios en las políticas de recursos humanos para garantizar el rendimiento continuo del personal;
- informática: contar con ordenadores portátiles y otras soluciones de teletrabajo, hacer posible la toma de decisiones a distancia y garantizar la confidencialidad de la información y la protección de los datos;
- edificios: mantener los edificios en modo operativo, garantizando la seguridad física y la gestión del acceso a los locales.

¹ GUID 5330 – [Guidance on Auditing Disaster Management](#).

04 Los aspectos de gobernanza y políticas son responsabilidad del presidente y del secretario general de cada institución. Los secretarios generales también son responsables de las cuestiones relacionadas con la gestión del personal, la informática y los edificios. En el presente informe, debe entenderse que las referencias a decisiones adoptadas por una institución abarcan tanto las decisiones adoptadas por los servicios bajo la responsabilidad de los secretarios generales como las adoptadas por los miembros de la institución (diputados al Parlamento Europeo, representantes de los Estados miembros en el Consejo, comisarios, jueces, abogados generales y secretarios del TJUE).

05 El papel de cada institución se define en los Tratados². Aunque las instituciones son independientes las unas de las otras, se espera que mantengan entre sí una cooperación leal³. Con respecto a la gestión del personal, tienen bastante autonomía dentro del marco común establecido en el Estatuto de los funcionarios⁴. Cada institución tiene su propio reglamento interno que se ocupa de cuestiones como la organización interna, las normas para la toma de decisiones y las relaciones con otras instituciones. Al responder a la crisis, las instituciones también se atuvieron a la legislación vigente en sus Estados miembros de acogida y adaptaron sus decisiones en consecuencia.

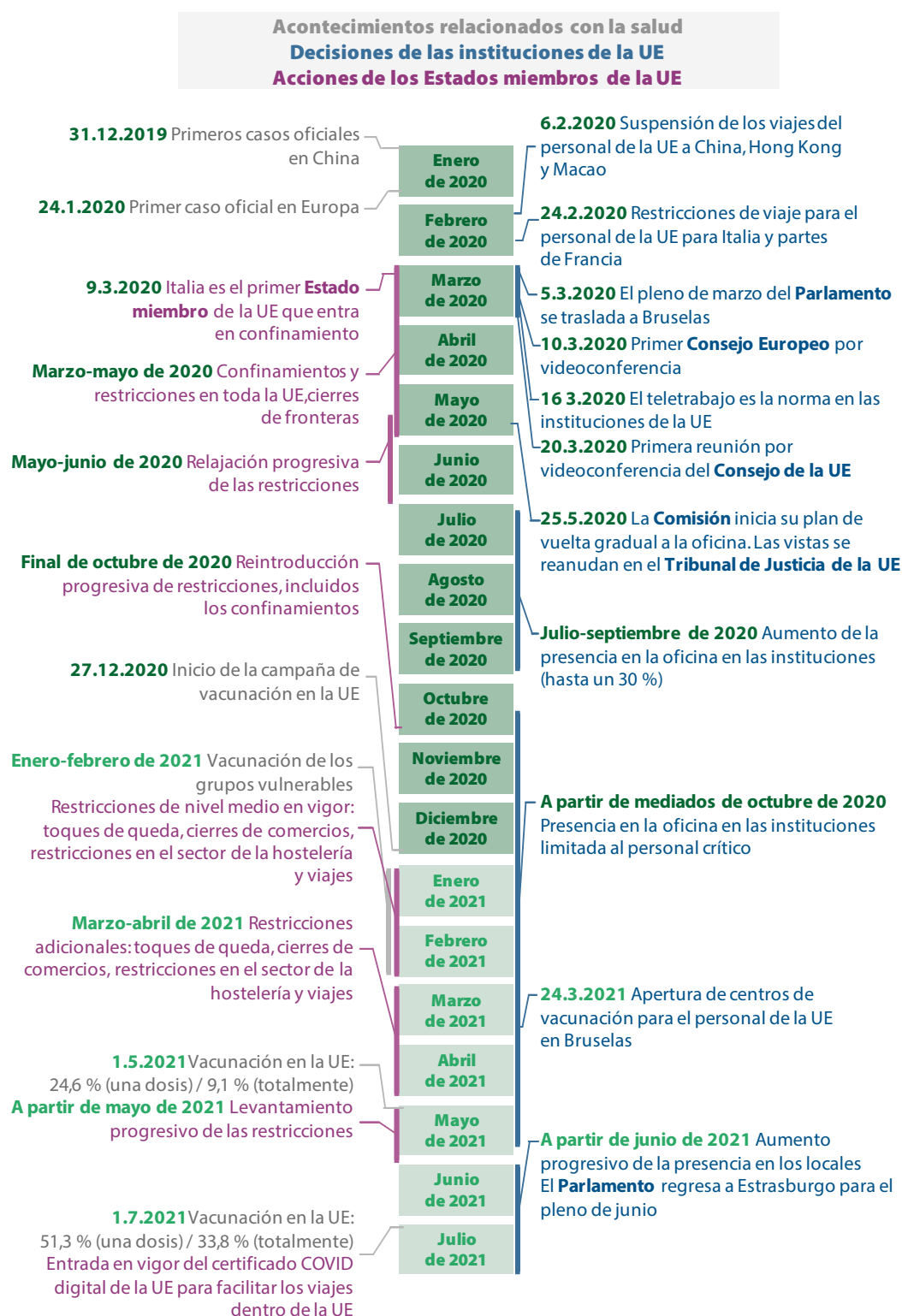
06 La *ilustración 1* muestra las decisiones adoptadas por las instituciones para responder a la evolución de la situación sanitaria y a las normas nacionales vigentes.

² Título III del [Tratado de la Unión Europea](#).

³ Artículo 13 del [Tratado de la Unión Europea](#).

⁴ Reglamento n.º 31 (CEE) 11 (CEE), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios.

Ilustración 1 — Decisiones adoptadas por las instituciones en respuesta a la crisis del COVID-19 (de enero de 2020 a julio de 2021)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la OMS, del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y de las instituciones de la UE.

07 Las instituciones se financian dentro de la rúbrica «Administración» del marco financiero plurianual (MFP). Los gastos de esta rúbrica en 2020 ascendieron a 10 000 millones de euros. Los costes de que se trata corresponden principalmente al gasto en recursos humanos (sueldos, indemnizaciones y pensiones del personal), que representan el 68 % del total. Los gastos inmobiliarios representan alrededor del 9 % de los gastos administrativos, y los gastos informáticos, el 4 %.

Alcance y enfoque de la auditoría

08 El objetivo de esta auditoría era evaluar la resiliencia de las instituciones de la UE frente al COVID-19: su nivel de preparación, cómo afrontaron la pandemia de COVID-19 y qué lecciones han extraído de ella. En particular, examinamos si las instituciones:

- a) siguieron normas reconocidas en sus planes de continuidad de las actividades, y si estos planes se adaptaron al tipo de perturbación causada por una pandemia;
- b) fueron capaces de funcionar, minimizando las perturbaciones y cumpliendo las funciones que les atribuyen los Tratados;
- c) extrajeron lecciones para adaptarse a su entorno posterior al COVID-19.

09 El Tribunal se centró en las decisiones adoptadas por las administraciones de las instituciones de la UE para mantener la continuidad de las actividades y garantizar que las instituciones cumplieran sus funciones. No evaluamos la respuesta política de la UE a la crisis del COVID-19 ni la legislación correspondiente.

10 La auditoría abarcó las decisiones adoptadas desde enero de 2020 (primeras medidas para limitar los desplazamientos del personal a zonas infectadas) hasta julio de 2021 (flexibilización de las normas debido a la mejora de la situación sanitaria). Se tomaron en consideración acontecimientos significativos que tuvieron lugar después de julio de 2021 en la medida en que tuvieron un impacto en el entorno de las instituciones posterior al COVID-19.

11 Auditamos cuatro instituciones de la UE: el Parlamento Europeo, El Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El Parlamento tiene su sede en Francia (Estrasburgo) y lugares de trabajo en Bélgica y Luxemburgo. El Consejo tiene su sede en Bélgica, pero se reúne en Luxemburgo en abril, junio y octubre. Los servicios de la Comisión se encuentran principalmente en Bélgica y Luxemburgo, pero su Centro Común de Investigación tiene ubicaciones en Alemania, España, Italia y los Países Bajos. El TJUE tiene su sede en Luxemburgo.

12 Examinamos las decisiones y los procedimientos de las instituciones relacionados con su respuesta a la crisis, así como las actas de las reuniones de los órganos que participaron en la gestión de la crisis. Recopilamos los comentarios de los servicios administrativos afectados a través de cuestionarios y utilizamos las encuestas realizadas por las instituciones para evaluar la percepción de su personal respecto a las

medidas aplicadas. Entrevistamos a altos directivos implicados en la gestión de la crisis, así como a representantes de los comités de personal.

13 Nuestro informe forma parte de la serie de trabajos de auditoría realizados por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre el COVID-19. Proporciona una primera evaluación del impacto de la crisis en el funcionamiento de las instituciones. Llevamos a cabo esta auditoría antes del final de la pandemia, por lo que nuestras conclusiones y recomendaciones son oportunas y pertinentes para apoyar a las instituciones auditadas en la mejora de su eficiencia y preparación ante perturbaciones a largo plazo.

Observaciones

Los planes de continuidad de las actividades de las instituciones se ajustaban en su mayor parte a normas reconocidas y proporcionaban una base para su respuesta a la crisis

Los planes de continuidad de las actividades de las instituciones se ajustaban a normas reconocidas, pero no estaban diseñados para perturbaciones a largo plazo o crisis sanitarias.

14 La función de un plan de continuidad de las actividades es permitir que una organización reaccione a las perturbaciones manteniendo al mismo tiempo su capacidad para llevar a cabo sus actividades esenciales y sus obligaciones legales. Dichos planes deben definir a las personas encargadas de su aplicación, establecer las actividades esenciales de la organización, adaptarse a los riesgos identificados por esta y actualizarse y someterse a prueba periódicamente⁵.

15 Las instituciones de la UE empezaron a reflexionar sobre sus políticas de continuidad de las actividades en 2006 a raíz de la amenaza de la pandemia de gripe aviar H5N1. La necesidad de políticas globales de continuidad de las actividades se hizo aún más evidente en 2009, año de la pandemia de gripe H1N1. En aquel momento, la comisión interinstitucional encargada de la cooperación médica (Consejo Médico Interinstitucional) estimaba que hasta el 30 % del personal podría no estar disponible, bien porque estuviera enfermo, bien porque cuidara de personas enfermas a su cargo.

16 Las instituciones auditadas elaboraron por primera vez políticas y planes de continuidad de las actividades entre 2006 y 2013. En línea con las normas aplicables en materia de continuidad de las actividades (véase el apartado **14**), todos los planes de continuidad de las actividades tenían definiciones claras de funciones y responsabilidades, enumeraban las actividades esenciales que debían mantenerse en tiempos de crisis y el personal mínimo necesario a tal efecto. Los mencionados planes preveían una cierta gestión descentralizada de los incidentes, pero todos los acontecimientos que afectaran a una institución en su conjunto debían ser gestionados de forma centralizada en cada institución por un equipo de gestión de crisis que normalmente estaba compuesto por el secretario general de la institución y

⁵ ISO 22301:2019 Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements.

representantes de sus direcciones administrativas. En todas las instituciones auditadas, cada dirección o dirección general tenía su propio plan de continuidad de las actividades, con la lista de actividades esenciales, los recursos mínimos necesarios para llevarlas a cabo y el tiempo de recuperación de cada una de ellas. También había un plan central para los equipos de crisis, que comprendía medidas que debían adoptarse en caso de incidente.

17 Aunque las pandemias y sus perturbaciones fueran el origen de las reflexiones de las instituciones sobre la continuidad de las actividades, en 2020 ya no había una referencia explícita a los planes relacionados con una pandemia en los planes de continuidad de las actividades, excepto en el caso del TJUE, que había mantenido su plan relativo a la gripe aviar en su plan de continuidad de las actividades. El plan relativo a la gripe aviar del TJUE estableció vínculos directos entre las decisiones de la Organización Mundial de la Salud y las acciones que debía ejecutar la institución. En el peor de los casos (riesgo de muerte para el personal), el plan del TJUE preveía la suspensión total de la actividad judicial y el cierre de sus locales.

18 En cuanto a las demás instituciones, las pandemias se mencionaban en las evaluaciones de riesgos, pero no se contemplaban posibles medidas de mitigación adaptadas a perturbaciones a largo plazo o indisponibilidad a largo plazo de todas las instalaciones. Estas instituciones disponían de planes de apoyo y reubicación en diferentes edificios para hacer frente a las perturbaciones de unos días. No se preveía la indisponibilidad de todos los edificios al mismo tiempo ni la imposibilidad de viajar a otro lugar de trabajo. El Parlamento preveía el teletrabajo, de manera limitada, únicamente para actividades que no pudieran ser reubicadas en otros locales. Los servicios médicos del Parlamento y los del Consejo tenían sus propios planes para las enfermedades contagiosas, pero no estaban integrados en el plan de continuidad de las actividades de su institución.

19 Por lo general, las instituciones auditadas actualizaban periódicamente sus planes de continuidad. Entre 2013 y enero de 2020, los planes de continuidad de las instituciones también se sometieron a prueba mediante ejercicios diseñados a tal efecto, o durante crisis reales, desde incidentes inmobiliarios de poca importancia hasta atentados terroristas (Bruselas en 2016 y Estrasburgo en 2018).

Las instituciones se basaron en sus planes de continuidad de las actividades para diseñar sus respuestas a la crisis

20 Para dar una respuesta adecuada a una crisis, una organización debe contar con órganos decisorios de crisis, cuyas competencias se ajusten a la situación. También

debe mantenerse debidamente en contacto con las partes interesadas pertinentes y comunicar sus decisiones a su personal⁶.

21 En la segunda mitad de febrero de 2020, todas las instituciones auditadas empezaron a activar las estructuras de gestión de crisis previstas en sus planes de continuidad de las actividades. Las direcciones de recursos humanos siempre estuvieron implicadas, lo que garantizó la participación de los servicios médicos, aunque solo fuera indirectamente. Algunas instituciones ajustaron su estructura de gestión de crisis a las circunstancias del COVID-19.

- o El Consejo consideró que la composición de su equipo de gestión de crisis no era la más adecuada para hacer frente a la crisis del COVID-19 y recurrió en su lugar a los equipos de gestión de las direcciones generales administrativas con el apoyo de los encargados de la continuidad de las actividades de otros departamentos y de su médico asesor principal.
- o El médico asesor principal del Parlamento no era miembro del equipo de gestión de crisis y continuidad de las actividades de la institución, sino que fue designado como asesor directo por el secretario general.

22 La introducción del teletrabajo redujo el riesgo de infección del personal. El supuesto de que el 30 % del personal estuviera enfermo o no disponible, contemplado por el Consejo Médico Interinstitucional en 2009, nunca se hizo realidad, pero el acceso a los locales de las instituciones se restringió debido a los confinamientos nacionales. Conforme a la situación prevista en los planes de continuidad de las actividades, las instituciones solo habrían tenido que mantener en funcionamiento las actividades esenciales. Sin embargo, en aquel momento, pudieron seguir llevando a cabo todas sus actividades, pero tuvieron que decidir cuáles debían seguir realizando *in situ* y cuáles a distancia.

23 Al principio de marzo de 2020, antes de que se introdujeran los confinamientos nacionales, el Consejo decidió mantener únicamente el personal necesario para la organización de las reuniones presenciales del Consejo. El Tribunal de Justicia promovió un mayor uso de los intercambios por escrito. Para los asuntos en los que ya se había previsto la celebración de una vista (presencial), se invitó a los jueces a examinar si podían ser pospuestas o, en su caso, sustituidas por preguntas y respuestas escritas. El Parlamento y la Comisión mantuvieron sus actividades en sus locales hasta mediados de marzo de 2020.

⁶ Ibíd.

24 Las instituciones intercambian información y cooperan a través de diversos comités interinstitucionales. Sin embargo, ninguna de las instituciones auditadas había previsto en sus planes de continuidad disposiciones sobre las funciones de estos comités, aparte de algunas observaciones generales sobre la información a las demás instituciones en caso de que se activaran tales planes. Frente a una crisis común, no disponían de un foro previsto en el marco de un plan de continuidad de las actividades en el que pudieran informarse mutuamente con rapidez de las decisiones que hubieran adoptado.

25 En la segunda semana de marzo de 2020, el presidente de un comité, el comité preparatorio sobre cuestiones estatutarias, con representantes de todas las instituciones, que se ocupa de cuestiones relacionadas con el Estatuto de los funcionarios y el régimen de trabajo, organizó una reunión informal para debatir las medidas aplicadas en todas las instituciones. Esta configuración informal continuó a lo largo de la pandemia, y se celebraron reuniones periódicas. El mencionado comité no tiene la facultad de tomar decisiones para las instituciones, pero la red informal ayudó, en cierta medida, a armonizar las decisiones adoptadas (por ejemplo, sobre cómo gestionar los traslados interinstitucionales de personal). Debido a la autonomía de las instituciones, a sus diferentes funciones y a que las normas vigentes en los Estados miembros de acogida eran distintas, cada institución adoptó un enfoque diferente durante la crisis. Observamos algunas diferencias en las prácticas de gestión de los recursos humanos, en particular en lo que respecta a las condiciones en las que se permitía el teletrabajo desde fuera del lugar de destino (véase el [anexo II](#)).

26 Además de la cooperación interinstitucional, las instituciones mantuvieron un contacto regular con las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros de acogida para debatir las medidas sanitarias adoptadas y su impacto en el funcionamiento de las instituciones.

27 Las instituciones recurrieron a algunos de los canales de comunicación previstos en los planes de continuidad de las actividades para incidentes de corta duración (correos electrónicos o mensajes de texto). Al final de febrero de 2020 también pusieron en marcha páginas de intranet específicas para informar al personal de las medidas adoptadas y compartir los consejos médicos más recientes. Los correos electrónicos se utilizaron para transmitir la información publicada en la intranet con el fin de que esta alcanzara la máxima difusión.

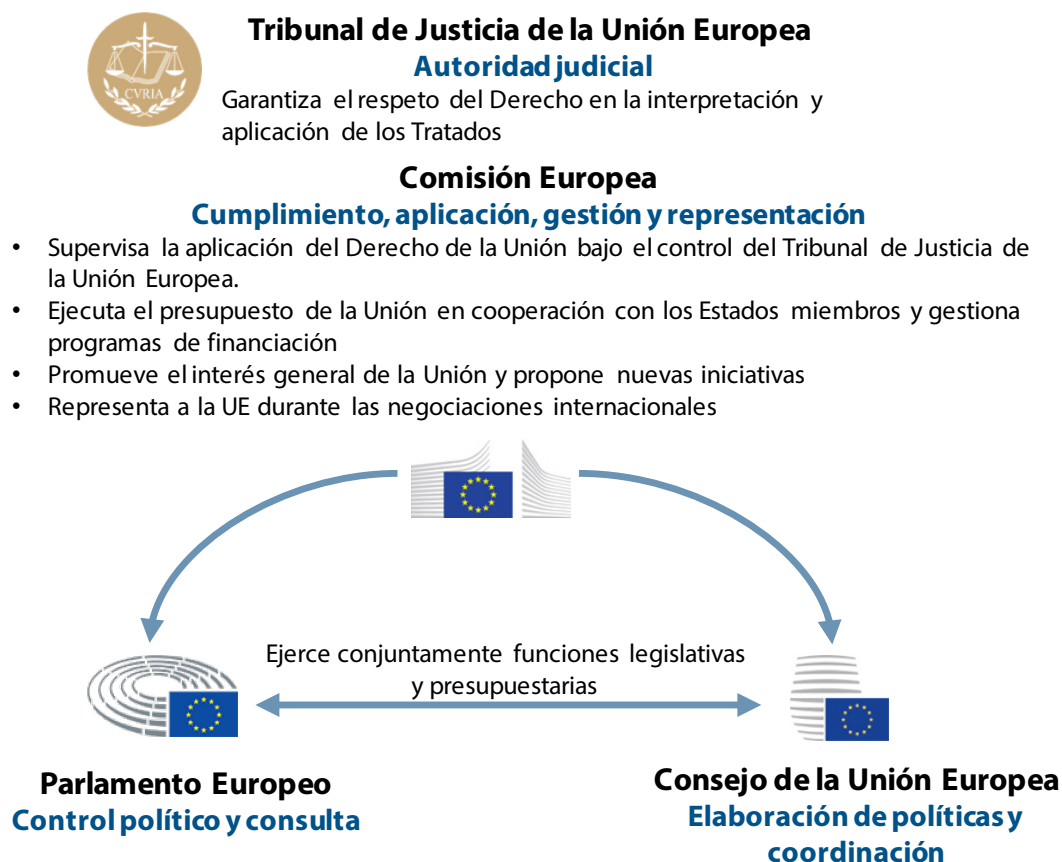
Las instituciones consiguieron minimizar la perturbación de sus actividades básicas

Las instituciones se adaptaron para seguir desempeñando las funciones que les atribuyen los Tratados

28 Cada una de las instituciones auditadas tiene actividades básicas relacionadas con su papel establecido por los Tratados, resumidas en la *ilustración 2*. La resiliencia de las instituciones durante la crisis se basó en su capacidad de desempeñar las funciones que les atribuyen los Tratados y de respetar principios asentados de su funcionamiento, como el multilingüismo⁷.

⁷ Véanse el artículo 24 del [Tratado de Funcionamiento de la UE](#), el artículo 55 del [Tratado de la UE](#) y el [Reglamento n.º 1/1958](#).

Ilustración 2 — Las instituciones de la UE auditadas y sus funciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los artículos 14, 16, 17 y 19 del Tratado de la Unión Europea.

Las instituciones adaptaron sus reglamentos internos para garantizar la continuidad de las operaciones en crisis

29 Los reglamentos internos en vigor en las instituciones auditadas en enero de 2020 no se habían diseñado teniendo en cuenta posibles perturbaciones a largo plazo. Ninguno de ellos contenía disposiciones específicas para hacer frente a limitaciones graves de la capacidad de los miembros de la institución para reunirse.

30 El Parlamento y el Consejo ejercen conjuntamente el poder legislativo y presupuestario en la UE⁸. Para desempeñar su papel, deben poder debatir, presentar modificaciones y votar sobre las iniciativas políticas presentadas por la Comisión. Antes de la crisis del COVID-19, estas actividades se llevaban a cabo casi en su totalidad a través de sesiones presenciales del Parlamento, reuniones de ministros o grupos de trabajo del Consejo. Una vez establecidos los confinamientos y las restricciones de viaje, la organización de estas reuniones presenciales o vistas *in situ* se hizo más difícil

⁸ Artículos 14 y 16 del [Tratado de la Unión Europea](#).

y, en algunos casos, imposible. Los reglamentos internos de la Comisión y del TJUE tenían una mayor flexibilidad inherente, ya que ofrecían opciones que podían utilizarse cuando no fuera posible celebrar reuniones presenciales (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Reglamentos internos de las instituciones antes de la crisis del COVID-19

El trabajo legislativo del Parlamento, sus debates y sus votaciones son públicos. Ninguna disposición de su reglamento interno preveía modalidades alternativas de votación fuera de sus locales.

Las reuniones del Consejo son públicas cuando el Consejo delibera o vota sobre un acto legislativo. La ausencia de uno o más miembros es posible en una reunión del Consejo: cuando se procede a una votación, un miembro del Consejo puede actuar en nombre de otro miembro. Los procedimientos escritos eran posibles, pero solo en determinadas circunstancias.

Las reuniones de la Comisión no son públicas. Los procedimientos escritos son una práctica decisoria habitual en la Comisión, siempre que se cumplan todas las condiciones correspondientes. Se trata de una de las diversas posibilidades de que dispone la institución para tomar decisiones aunque sus miembros no puedan reunirse en persona.

Las normas del TJUE establecen que los procedimientos tienen tanto una fase escrita como una fase oral, pero la fase oral no es obligatoria. También pueden darse respuestas escritas a preguntas en casos específicos, lo que permite a la institución mantener su actividad cuando no pueden celebrarse vistas. Su reglamento de procedimiento también permite ampliar los plazos para la presentación de observaciones escritas y documentos.

31 A fin de garantizar un marco adecuado para seguir funcionando, las instituciones (con la excepción del TJUE) tuvieron que adaptar sus reglamentos internos. El Parlamento modificó las normas relativas a la votación el 20 de marzo de 2020 para permitir la votación a distancia en pleno y, el 8 de abril de 2020, para la votación en comisión. Por último, modificó su reglamento interno en diciembre de 2020 para introducir medidas relativas a «circunstancias extraordinarias» que permiten aplazar las sesiones parlamentarias, trasladarlas a otro lugar o celebrarlas en salas separadas o a distancia. Las sesiones parlamentarias durante el período auditado se celebraron con la votación a distancia de los diputados, aunque algunos de ellos estuvieron presentes *in situ*. Debido a las restricciones de viaje, las sesiones plenarias se trasladaron de Estrasburgo a Bruselas de marzo de 2020 a junio de 2021.

32 Las modalidades alternativas de votación permitieron que continuara la actividad legislativa. La participación a distancia complicó la interpretación (debido a la menor calidad del audio y a la falta de contacto visual) y la duración de las reuniones se redujo para tener en cuenta esta circunstancia. No obstante, la actividad legislativa del Parlamento en 2020 y 2021 fue similar a la de 2019 (véase el [cuadro 1](#) del [anexo I](#)).

33 El Consejo no modificó su reglamento interno, pero el 23 de marzo de 2020 introdujo una excepción temporal para facilitar la utilización de procedimientos escritos en condiciones específicas. La institución necesitaba modalidades de adopción alternativas, ya que los debates ministeriales celebrados por videoconferencia se consideraban reuniones informales y, como tales, no permitían la adopción de actos oficiales del Consejo. Esta excepción permitió al Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (Coreper) decidir, de conformidad con las normas de mayoría aplicables para el acto de que se tratara, recurrir al procedimiento escrito. En la práctica, el acto en cuestión se debatía en reuniones informales, y el Coreper podía entonces decidir recurrir al procedimiento escrito.

34 El Consejo adoptó inicialmente la excepción por un mes y la prorrogó a lo largo de la crisis; la excepción actual expira al final de junio de 2022. El Coreper, con sede en Bruselas, siguió reuniéndose físicamente a lo largo de la crisis. Esta configuración aumentó la carga de trabajo del Coreper, pero permitió al Consejo mantener su actividad legislativa en un nivel similar al de años anteriores (véase el [cuadro 2](#) del [anexo I](#)). También se celebraron reuniones presenciales del Consejo siempre que fue posible.

35 El 22 de abril de 2020, la Comisión modificó su reglamento interno para aclarar que sus reuniones podrían celebrarse «mediante sistemas de telecomunicaciones que [permitieran a sus miembros] su identificación y su participación efectiva», para impedir que se viera perturbado el funcionamiento del Colegio. El programa de trabajo de la Comisión para 2020 se adaptó en mayo de 2020 para reflejar los cambios en las prioridades provocados por la crisis del COVID-19. Alrededor de una cuarta parte de las iniciativas políticas inicialmente previstas se pospusieron entre tres y seis meses debido a la pandemia. Paralelamente, la Comisión introdujo nuevas iniciativas como respuesta política a la crisis, como el Instrumento Europeo de Recuperación (véase el [recuadro 2](#)), propuesto junto con el marco financiero plurianual 2021-2027.

Recuadro 2

Adopción de políticas en tiempos de crisis: Instrumento Europeo de Recuperación

En mayo de 2020, la Comisión presentó una propuesta modificada para el MFP 2021-2027 a fin de tener en cuenta el cambio de circunstancias económicas provocado por la pandemia del COVID-19 (la propuesta original de la Comisión databa de mayo de 2018). En relación con esta propuesta, la Comisión propuso el Instrumento Europeo de Recuperación, con un presupuesto de 750 000 millones de euros para el período 2021-2024.

El Consejo Europeo se reunió físicamente del 17 al 21 de julio de 2020 (por primera vez en 2020) y acordó una posición sobre el Instrumento Europeo de Recuperación. El Parlamento debatió las conclusiones del Consejo el 23 de julio de 2020, con los oradores en Bruselas, pero una votación a distancia.

Las negociaciones entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, presenciales o a distancia, continuaron hasta el 10 de noviembre de 2020. El 16 de diciembre de 2020, se adoptaron finalmente las propuestas sobre el MFP y el Instrumento Europeo de Recuperación (una votación presencial en el Consejo Europeo y un debate presencial con votación a distancia en el Parlamento).

36 La actividad del TJUE viene determinada por los asuntos de que conoce. Entre el 16 de marzo de 2020 y el 25 de mayo de 2020, el TJUE suspendió las vistas, ya que sus locales permanecieron cerrados al personal. La suspensión de las vistas no dio lugar a una suspensión de la actividad judicial (véase el [recuadro 1](#)). Durante el período en el que se suspendieron las vistas, una vez a la semana el presidente realizaba en persona el pronunciamiento de sentencias. Una vez reanudadas las vistas, el TJUE estableció un sistema informático que permitía la participación a distancia de las partes que no pudieran viajar a Luxemburgo. La institución no volvió a suspender la actividad judicial *in situ* después del 25 de mayo de 2020.

37 El efecto global del COVID-19 en la actividad judicial del TJUE fue dispar, ya que esta guarda relación tanto con el nivel de actividad de los tribunales nacionales que le remiten asuntos como con el de las instituciones, órganos y organismos de la UE. En 2020 se registraron menos asuntos entrantes que en 2019; el número de asuntos pendientes aumentó ligeramente, pero no así su duración media (véase el [cuadro 4 del anexo I](#)).

Las instituciones se esforzaron por mantener el multilingüismo

38 El principio del multilingüismo significa que todas las lenguas oficiales de los Estados miembros de la UE son lenguas oficiales y de trabajo de las instituciones. Para garantizar el respeto de este principio, las instituciones recurren a traductores e intérpretes. El COVID-19 acarreó restricciones específicas para los intérpretes: las cabinas de interpretación no pudieron utilizarse plenamente debido al distanciamiento físico, y los intérpretes independientes no siempre pudieron viajar. El paso a reuniones a distancia e híbridas planteó problemas técnicos (véase el apartado [32](#)). A pesar de ello, las instituciones aplicaron soluciones para salvaguardar el multilingüismo durante la crisis (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Multilingüismo en tiempos de COVID-19

El Parlamento prestó servicios de interpretación en todas las lenguas de la Unión de forma remota a partir del 23 de marzo de 2020, utilizando una plataforma específica a través de la cual sus propios intérpretes podían conectarse e interpretar desde cualquier lugar. Los intérpretes podían ubicarse en cabinas adicionales en los locales, o bien interpretar a distancia desde otra sede del Parlamento o desde centros creados en algunas ciudades europeas (Londres, Riga, Viena y Liubliana). Por ejemplo, la interpretación para la sesión plenaria de Estrasburgo pudo ofrecerse a distancia desde Bruselas.

El TJUE desarrolló su propio sistema para permitir a las partes que se conectaran a distancia participar en las vistas y beneficiarse de la interpretación en directo. En mayo de 2020, solo pudo facilitarse interpretación a una lengua mediante este sistema. A partir de diciembre de 2020 pudo prestarse servicio de interpretación a cualesquiera tres lenguas de la UE (a petición de las partes), y hasta cinco a partir de febrero de 2021.

El Consejo se centró en ofrecer interpretación para videoconferencias ministeriales informales en todas las lenguas oficiales de la UE. Se facilitó una conexión a distancia a cada Estado miembro; los intérpretes estaban situados en cabinas en los locales del Consejo. En cuanto a las reuniones virtuales de los grupos de trabajo, las decisiones sobre las modalidades de interpretación se tomaron caso por caso.

La Comisión garantizó servicios de interpretación en sus tres lenguas de trabajo (inglés, francés y alemán) para las actividades del Colegio de Comisarios.

Las instituciones cumplieron su deber de asistencia y protección del personal y mantuvieron su capacidad de trabajo

39 Las instituciones deben proporcionar a su personal unas condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas⁹. Para mantener la continuidad de las actividades sin tener que suspender las no esenciales, las instituciones también tuvieron que mantener la disponibilidad y el rendimiento del personal al más alto nivel posible.

Las instituciones adoptaron las medidas adecuadas para proteger la salud de su personal y prevenir infecciones en sus locales

40 El Consejo Médico Interinstitucional está compuesto por los médicos asesores de las instituciones. Su función es informar a los jefes de administración de las instituciones sobre cuestiones sanitarias. A partir de febrero de 2020 envió una serie de notas, en las que, en un primer momento, detallaba el desarrollo de la pandemia y, posteriormente, en las siguientes fases de la pandemia, exponía el consenso alcanzado por sus miembros sobre las distintas medidas que debían aplicarse para garantizar la seguridad del personal en las instalaciones, e informaba sobre directrices en materia de apoyo psicológico y sobre las vacunaciones.

41 Se pidió al personal que regresaba de las zonas de riesgo en febrero de 2020 que teletrabajara para limitar el riesgo de infección, y las instituciones invitaron al personal vulnerable a teletrabajar a partir de la segunda semana de marzo de 2020. A lo largo del período auditado, el Consejo Médico Interinstitucional recomendó el teletrabajo como forma de romper las cadenas de transmisión.

42 En la *ilustración 3* se muestra cómo evolucionaron las cifras de asistencia del personal durante el período auditado, sobre la base del seguimiento de cada institución:

- mientras los Estados miembros de acogida mantuvieron limitaciones a los desplazamientos (primavera de 2020, invierno 2020-2021), las instituciones hicieron otro tanto y mantuvieron en un nivel reducido el número de miembros del personal en los locales, limitándolo al personal cuya presencia era esencial;
- cuando se levantaron progresivamente las restricciones nacionales (junio de 2020 y de nuevo a partir de la primavera de 2021), las instituciones permitieron más

⁹ Véase el [Reglamento n.º 31 \(CEE\) 11 \(CEE\)](#), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios, artículo 1 sexto.

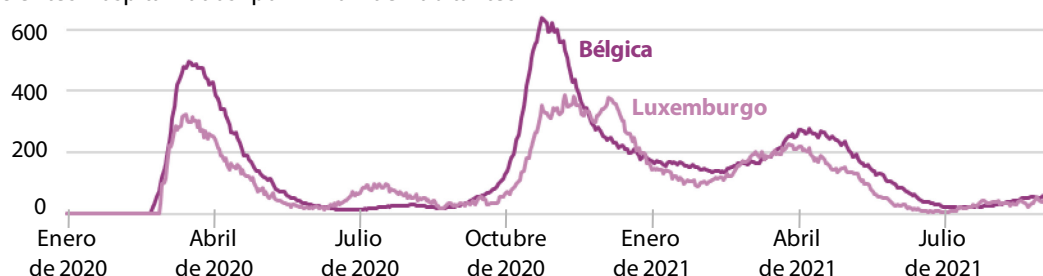
personal en sus locales si su presencia era necesaria para apoyar actividades básicas *in situ* (como sesiones, reuniones y vistas);

- o en momentos en los que la situación sanitaria mejoró (verano y otoño de 2020), las instituciones también animaron al personal que había informado de dificultades para trabajar a distancia a acudir a la oficina.

Ilustración 3 – Las instituciones ajustaron la presencia en los locales en función de la situación sanitaria

COVID-19 en Bélgica y Luxemburgo

Pacientes hospitalizados por millón de habitantes



Índice de rigor (*)

Bélgica

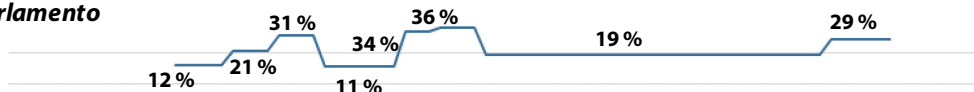


Luxemburgo



Presencia registrada en los locales

Parlamento



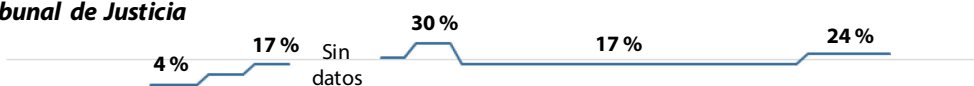
Consejo



Comisión



Tribunal de Justicia



* El [índice de rigor OxCGRT](#) registra el rigor de las políticas de cierre y contención, que reducen los contactos entre las personas. Se presenta en una escala de colores que va del verde (sin restricciones) al rojo (confinamientos).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Our World in Data (número de pacientes hospitalizados), el índice de rigor de Oxford y la información de las instituciones auditadas (el seguimiento varió entre las instituciones).

43 Para garantizar la seguridad del personal que trabajó *in situ*, las instituciones establecieron protocolos (distanciamiento físico, limpieza, uso de mascarillas), basados en las recomendaciones del Consejo Médico Interinstitucional, sus propios servicios médicos y las autoridades nacionales. Los casos de COVID-19 (entre el personal, los contratistas y los visitantes) fueron objeto de seguimiento por parte del servicio médico de cada institución para reducir el riesgo de infecciones *in situ*. El Parlamento también ofreció pruebas de diagnóstico en sus locales.

44 A partir de la primavera de 2021, las instituciones animaron a su personal a vacunarse, bien creando sus propios centros de vacunación de acuerdo con las autoridades locales (en Bruselas), bien informando a su personal sobre cómo podían acogerse a las campañas nacionales de vacunación (Luxemburgo y otros países). Las instituciones siguieron las normas de sus Estados miembros de acogida en materia de vacunación y acceso al lugar de trabajo. El Parlamento, sobre la base de una recomendación del Consejo Médico Interinstitucional, fue más allá de las normas nacionales e introdujo la obligación de presentar un certificado COVID digital para acceder a sus locales a partir de noviembre de 2021.

Las instituciones protegieron el bienestar de los miembros de su personal y les ayudaron a adaptarse a las nuevas condiciones de trabajo

45 Antes de la crisis, pocos miembros del personal de la UE teletrabajaban con regularidad: desde 2009, se había ofrecido la posibilidad en la mayoría de las instituciones a los lingüistas y traductores y, a partir de 2016, a todo el personal que cumpliera los requisitos, empezando por el Parlamento y la Comisión. En diciembre de 2019, la Comisión informó de que alrededor del 25 % de su plantilla (8 000 personas) utilizaba la posibilidad de teletrabajar de forma ocasional. Cuando las instituciones introdujeron el teletrabajo obligatorio a mediados de marzo de 2020, la mayoría de su personal nunca había utilizado esta posibilidad antes.

46 Para mantener el rendimiento del personal, las instituciones organizaron diversos cursos de formación relacionados con el teletrabajo y con las nuevas herramientas informáticas que se habían introducido. Se centraron especialmente en impartir formación y apoyo a los directivos intermedios para ayudarles a gestionar sus equipos a distancia, y en mejorar las condiciones de trabajo desde casa (véase el [anexo II](#)).

47 La disponibilidad de personal aumentó durante la crisis por una serie de razones. Los datos obtenidos del Consejo y de la Comisión indican que el personal registró más horas de trabajo en 2020/2021 que en años anteriores. Todas las entidades notificaron una disminución del número de días de baja por enfermedad de corta duración.

También se produjo una disminución del número de trabajadores a tiempo parcial en todas las instituciones (principalmente del personal que trabajaba el 80 %, el 90 % o el 95 % a tiempo parcial).

48 Las instituciones auditadas permitieron al personal teletrabajar desde fuera de su lugar de destino¹⁰, como medida excepcional motivada por las circunstancias (aislamiento, necesidad de cuidar de familiares). Esta posibilidad se concedió con sujeción a condiciones específicas. En el caso del Parlamento, la opción de trabajar desde fuera del lugar de destino se ofreció para permitir al personal cuidar de familiares y, por tanto, implicaba la obligación de trabajar a tiempo parcial y con la correspondiente reducción salarial (véase el [anexo II](#)). La forma en que las instituciones supervisaron el número de miembros del personal que utilizó esta posibilidad varió, pero las cifras globales registradas fueron, no obstante, bajas: en ningún momento la utilizó más del 2 % del personal del Parlamento; del 3 % en el TJUE; de aproximadamente el 5 % en la Comisión (que tenía un límite de 10 días al año), y del 5,8 % en el Consejo (supervisión limitada a mayo y junio de 2021). Esta medida excepcional se suprimió gradualmente a finales de 2021.

Las instituciones aceleraron el desarrollo de los proyectos de modernización existentes, pero la digitalización de los servicios administrativos sigue siendo un reto

49 Para mantener el rendimiento del personal durante la crisis, las instituciones tuvieron que garantizar que la mayoría de los miembros del personal dispusieran de las herramientas adecuadas para trabajar a distancia. Además, tuvieron que encontrar soluciones alternativas a las reuniones presenciales. Estas soluciones debían ser seguras y adecuadas, y permitir a las instituciones llevar a cabo tanto sus tareas de apoyo como sus actividades básicas. Las instituciones tuvieron que aplicar procesos administrativos adaptados al trabajo a distancia, recurriendo en mayor medida a flujos de trabajo sin papel.

A pesar de los desiguales niveles de preparación, las instituciones hicieron posible rápidamente que el personal trabajara a distancia

50 Las instituciones habían ido ampliando gradualmente la posibilidad de teletrabajar a todo el personal desde 2016 (véase el apartado [45](#)). Paralelamente, también habían empezado a proporcionar a su personal equipos que les permitían

¹⁰ Véase el [Reglamento n.º 31 \(CEE\) 11 \(CEE\), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios](#), artículo 20.

trabajar a distancia: bien ordenadores portátiles institucionales con acceso a red privada virtual (VPN), bien licencias de infraestructura de escritorio virtual (VDI) para permitir al personal conectarse a su entorno de trabajo desde un dispositivo privado.

51 En enero de 2020, el nivel de equipamiento informático móvil para el personal difería entre las instituciones. Más del 90 % del personal del Consejo y de la Comisión tenía ordenadores portátiles institucionales. Ambas instituciones disponían de suficientes licencias VPN (permanentes o de emergencia) para todo su personal. También disponían de un número limitado de licencias VDI.

52 En el Parlamento y en el TJUE estaba en curso la aplicación de sus programas de movilidad informática cuando tuvo lugar la transición al teletrabajo. El TJUE había acelerado su programa en 2019, con el objetivo de completarlo en la primavera de 2020. El objetivo del Parlamento Europeo era completar la entrega al personal de ordenadores portátiles para el final de la legislatura 2019-2024. A mediados de marzo de 2020, alrededor del 35 % del personal del Parlamento y del 71 % del personal del TJUE estaban equipados con soluciones VPN o VDI que les permitían trabajar a distancia. Todo el personal tenía acceso a sus buzones de correo electrónico profesional a través de herramientas de correo web.

53 El Parlamento y el TJUE aceleraron la entrega de ordenadores portátiles. Ambas instituciones dieron prioridad a los servicios esenciales, como las secretarías del TJUE, para la distribución de equipos informáticos, y también aumentaron el número de licencias VDI disponibles (para el personal que aún no disponía de ordenadores portátiles institucionales). En mayo de 2020, el 95 % de los miembros de su personal podían teletrabajar utilizando acceso VPN o una licencia VDI, y a finales de junio de 2020 todos los miembros del personal estaban equipados.

54 Todas las instituciones también tuvieron que aumentar la capacidad de su infraestructura para ajustarse al número de conexiones. Durante las primeras semanas del cambio al teletrabajo, el personal informó de algunos problemas relacionados con la calidad y la estabilidad de las conexiones, que en su mayor parte habían quedado resueltos en abril de 2020. El número de solicitudes presentadas a los servicios de asistencia de las instituciones disminuyó significativamente a partir de abril de 2020, a medida que el personal se habituó a las herramientas de teletrabajo y la capacidad de ancho de banda aumentó.

La crisis aceleró el despliegue de herramientas de colaboración basadas en la nube y soluciones específicas de videoconferencia, pero esto conllevó retos en materia de protección de datos y seguridad

55 Las herramientas informáticas de colaboración permiten a los miembros del personal trabajar juntos sin estar en la misma sala. El término abarca una serie de herramientas, desde soluciones de videoconferencia hasta plataformas que permiten compartir y editar documentos en tiempo real. Las instituciones habían utilizado algunos de estos instrumentos antes de la crisis: la Comisión, por ejemplo, utilizaba sitios colaborativos desde 2013. En todas las instituciones, las soluciones de videoconferencia eran habituales y se utilizaban normalmente desde salas especialmente equipadas, para organizar reuniones entre ellas y con partes interesadas externas.

56 Los servicios en la nube han crecido en todo el mundo desde 2016/2017. Ofrecen nuevas posibilidades de colaboración, ya que no están limitados por la infraestructura física. Desde 2019, algunas de las instituciones han probado herramientas basadas en la nube, incluidas soluciones de videoconferencia con funciones colaborativas (intercambio de documentos y edición). Sin embargo, el uso de servicios en la nube acarrea sus propios riesgos en términos de seguridad y protección de datos frente a la infraestructura *in situ*¹¹.

57 Las instituciones auditadas tienen diferentes evaluaciones de los riesgos para la protección de datos y la seguridad informática asociados a las herramientas de colaboración basadas en la nube, lo que les llevó a tomar decisiones diferentes sobre su aplicación. La sentencia Schrems II de julio de 2020¹² y la posterior recomendación¹³ del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) de no poner en funcionamiento nuevos servicios que implicasen la transferencia de datos personales fuera de la UE añadieron otro nivel de restricciones al tipo de herramientas de colaboración que las

¹¹ Informe Especial 05/2022: «Ciberseguridad de las instituciones, órganos y organismos de la UE».

¹² Sentencia de 16.7.2020 en el Asunto C-311/18, Facebook Ireland y Schrems, que invalida la Decisión del Escudo de la privacidad UE-EE.UU. sobre la transferencia y el tratamiento de datos personales.

¹³ Véanse las orientaciones estratégicas del SEPD para las instituciones de la UE de octubre de 2020: «El SEPD insta firmemente a las instituciones, órganos y organismos de la UE a que velen por que las nuevas operaciones de tratamiento o los nuevos contratos con proveedores de servicios no impliquen transferencias de datos personales a los Estados Unidos».

instituciones podían utilizar. Las instituciones que utilizaban servicios en la nube y herramientas de videoconferencia basados en los Estados Unidos tuvieron que revisar sus contratos con sus proveedores para garantizar un nivel adecuado de protección de datos (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Aplicación de soluciones de videoconferencia internas e interinstitucionales

La Comisión continuó distribuyendo a todo el personal, conforme a lo previsto, las herramientas de colaboración basadas en la nube que había estado poniendo a prueba, pero negoció con su proveedor para garantizar que la transferencia de datos se atuviera a la sentencia Schrems II. También impuso sus propios niveles adicionales de seguridad.

El Consejo no procedió a la plena aplicación de una herramienta de videoconferencia interna, sino que la mantuvo como proyectos piloto, a la espera de una evaluación de impacto y de la gestión del riesgo de la información.

El Parlamento no procedió a la plena aplicación de estas herramientas; en su lugar, las mantuvo como proyectos piloto, a la espera de un examen por parte del SEPD.

El TJUE decidió no continuar con la puesta en funcionamiento de herramientas de colaboración basadas en la nube y mantuvo su *software* original de videoconferencia. También revisó el contrato con el proveedor de este *software* para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

En consecuencia, las instituciones utilizan dos tipos de herramientas diferentes de videoconferencia, basadas en la nube o *in situ*, para sus actividades de apoyo cotidianas. No obstante, al ser interoperables, estos dos tipos de herramientas garantizan que las instituciones puedan interactuar entre sí.

58 Las instituciones también aplicaron soluciones específicas de videoconferencia para permitir la realización a distancia de actividades básicas como los debates parlamentarios, las reuniones del Consejo, las reuniones del Colegio de Comisarios y las vistas judiciales. El confinamiento aceleró la ejecución de proyectos de videoconferencia para actividades básicas en las instituciones.

59 Dentro de su cartera de proyectos informáticos para el período 2019-2021, el Parlamento estaba estudiando cómo organizar plenamente conferencias a distancia tanto para oradores como para asistentes, con todas las posibilidades de una conferencia presencial, como la interpretación y los debates interactivos. En marzo de

2020 se hallaba en proceso de elegir un proveedor para este proyecto, cuando se tomó la decisión de pasar al trabajo a distancia y hubo que elegir rápidamente una herramienta.

60 El Parlamento pudo ofrecer a los diputados la infraestructura necesaria para celebrar reuniones de comisión y plenos a distancia, con interpretación simultánea, una semana después del inicio del confinamiento belga (véase el [recuadro 3](#)). El Parlamento trabajó para adaptar la herramienta elegida y sus funcionalidades a las necesidades de la institución. Cuando se reanudaron las sesiones plenarias en Estrasburgo después de junio de 2021, la institución pudo reducir el número de miembros del personal que viajaban allí, ya que el servicio de interpretación podía prestarse desde cualquier lugar. La infraestructura que soporta la herramienta utilizada por el Parlamento se basa exclusivamente en la nube.

61 El Consejo optó por un *software* diferente y eligió una herramienta que podía utilizarse tanto a través de servicios en la nube como a través de un servidor *in situ* que permitía el pleno control de las conexiones para las reuniones de los ministros. En enero de 2021, el Consejo adoptó un plan relativo a la creación de una plataforma de videoconferencia para los debates sobre información sensible o clasificada hasta el nivel de clasificación EU SECRET, ya que el *software* existente solo podía utilizarse para información no clasificada y no sensible. Las cuestiones sensibles y clasificadas deben tratarse *in situ*.

62 Tanto el Parlamento como el Consejo eligieron empresas europeas (de la UE o de la AELC), que operan con arreglo a las normas de protección de datos de la UE, para los servicios de videoconferencia que permiten celebrar debates parlamentarios y reuniones del Consejo. El TJUE no utilizó servicios basados en la nube (véase el [recuadro 4](#)). En su lugar, desarrolló su propia solución de videoconferencia para las vistas, basada en el *software* ya existente (véase el [recuadro 3](#)).

A pesar de las mejoras, la digitalización de los procesos administrativos sigue siendo una tarea inconclusa

63 Para garantizar que las tareas de apoyo, en particular en materia financiera y de recursos humanos, pudieran continuar sin interrupciones o retrasos, las instituciones necesitaban digitalizar sus flujos de trabajo. Antes de la crisis del COVID-19, el nivel de digitalización de los procesos administrativos variaba entre las instituciones: se utilizaban herramientas como las facturas electrónicas y las firmas digitales, junto con flujos de trabajo sin papel, pero con diferentes niveles de adopción.

64 Los procedimientos electrónicos de contratación (contratación pública electrónica) están disponibles desde 2009 a través de la plataforma e-PRIOR. La plataforma e-PRIOR también permite a los proveedores emitir facturas por vía electrónica a sus clientes. Las facturas electrónicas promueven los flujos de trabajo financieros digitales, ya que se procesan automáticamente. Sin embargo, no todos los proveedores utilizan este servicio y las instituciones no se lo piden de manera proactiva, lo que significa que la facturación electrónica no se utiliza universalmente en todas las instituciones.

65 Las facturas electrónicas representaron el 57 % de las facturas recibidas por el Consejo en 2019. En el TJUE, la proporción de facturas electrónicas fue del 60 % en 2019. Las perturbaciones causadas por las restricciones impuestas para limitar la propagación del COVID-19 también afectaron a los proveedores de las instituciones, lo que llevó a algunos a pasar a las facturas electrónicas. El Consejo y el TJUE indicaron un aumento neto del número de facturas electrónicas recibidas, que alcanzó el 74 % de todas las facturas en ambas instituciones en 2020. El Parlamento y la Comisión no supervisaron la proporción de facturas electrónicas recibidas por sus instituciones. El Parlamento adaptó sus normas sobre gestión de facturas para aceptar también facturas en formato electrónico, aunque no se enviaran a través de e-PRIOR.

66 El marco jurídico actual para la firma electrónica data de 2014¹⁴. El aumento del uso de firmas electrónicas en las instituciones de la UE está vinculado a un aumento del uso de la gestión electrónica de documentos, también para la gestión de los expedientes de personal.

67 Antes de la crisis, todas las instituciones, excepto el TJUE, utilizaban firmas electrónicas, con diferentes niveles de certificación en función de las necesidades. La introducción del teletrabajo generalizado y la necesidad de establecer flujos de trabajo sin papel fomentaron su uso. Sin embargo, la adopción fue desigual en las distintas instituciones. El Consejo, por ejemplo, aceptó las firmas electrónicas de sus proveedores y firma sus órdenes de compra manualmente. La Comisión había empezado a aplicar firmas electrónicas cualificadas para la firma de contratos y aceleró este proceso durante la crisis. Dado que el TJUE no había utilizado previamente firmas electrónicas, empleó inicialmente el correo electrónico para validar las decisiones en materia de recursos humanos durante la crisis. Posteriormente firmó un acuerdo con la Comisión para utilizar la herramienta EU Sign (un servicio gestionado por la

¹⁴ Reglamento (UE) n.º 910/2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

Comisión para las firmas electrónicas), que le permitió disponer de una firma electrónica cualificada para el final de 2021. En el momento de la auditoría se estaban poniendo en marcha progresivamente firmas electrónicas cualificadas en el Parlamento y el Consejo.

Se ha iniciado la evaluación de la eficiencia de las nuevas formas de trabajo en un entorno poscrisis

La evaluación está más avanzada para las actividades principales que para las tareas de apoyo.

68 Las organizaciones resilientes son aquellas que tienen la capacidad de aprender de una crisis y salir reforzadas¹⁵. Esto requiere extraer lecciones de todos los aspectos de la respuesta a una crisis. También exige que la organización identifique las buenas prácticas aplicadas durante la crisis que seguirán siendo pertinentes una vez superada esta.

Las instituciones empezaron tempranamente a hacer balance de las lecciones extraídas

69 Una vez levantadas las restricciones de la primavera de 2020, las instituciones auditadas comenzaron a hacer balance de las lecciones extraídas de su respuesta a la crisis del COVID-19. Estos primeros exámenes se centraron en la gestión de la crisis y en la manera en que se habían aplicado los planes de continuidad de las actividades de las instituciones.

70 Ninguno de estos exámenes detectó insuficiencias importantes en la gestión de la crisis y la respuesta a ella por parte de las instituciones. Las lecciones extraídas del COVID-19 se incluyeron en los ejercicios de evaluación de riesgos de 2021 de las instituciones, que consideraron los riesgos de indisponibilidad del personal por pandemia de manera más explícita que los anteriores. Las instituciones propusieron el teletrabajo como medida de mitigación para reducir este riesgo.

71 A partir de mayo de 2020, las instituciones llevaron a cabo encuestas de personal para recabar opiniones sobre diferentes aspectos de sus respuestas (comunicación, medidas sanitarias aplicadas) y sobre los deseos y expectativas de los miembros del personal para la futura organización del trabajo, en particular en cuanto al teletrabajo,

¹⁵ GUID 5330 – [Guidance on Auditing Disaster Management](#).

cuando fuera posible regresar a los locales de trabajo. A medida que evolucionaba la situación, las instituciones realizaron nuevas encuestas y consultaron a los gestores.

Las instituciones consideran que las interacciones físicas son mejores para sus actividades principales

72 Las instituciones auditadas organizaron nuevas formas de llevar a cabo sus actividades principales (véanse los apartados **58** a **62**), basándose más en el uso de videoconferencias y nuevas herramientas de colaboración. A partir de mayo de 2020, los Comisarios volvieron a un formato físico para sus reuniones semanales, por considerar que era más apropiado para los debates políticos. Al principio de 2022, el Parlamento, el Consejo y el TJUE seguían reflexionando sobre la medida en que las nuevas formas de trabajo se mantendrían después de la pandemia, pero ya habían tomado algunas decisiones basadas en una evaluación de la eficiencia de estas nuevas formas de trabajo para las actividades principales de las instituciones.

73 En 2021, el Presidente del Parlamento inició una reflexión general sobre la institución después del COVID-19 denominada «Rethinking parliamentary democracy». El uso de la votación a distancia en circunstancias normales, cuando el Parlamento puede reunirse pero algunos diputados no pueden asistir, todavía se estaba debatiendo en el momento en que se concluyó la presente auditoría, siguiendo las recomendaciones de los grupos temáticos de diputados que participaron en esta reflexión. Las conclusiones de estos grupos temáticos indican que los diputados consideran que el debate parlamentario fue de mayor calidad cuando se llevó a cabo en persona.

74 Paralelamente, la administración del Parlamento ha firmado un nuevo acuerdo con intérpretes independientes para permitirles trabajar desde casa y desde centros de los Estados miembros, lo que ha mejorado la disponibilidad de intérpretes para algunas lenguas. La administración está evaluando la posibilidad de continuar la interpretación a distancia en el pleno de Estrasburgo, lo podría dar lugar a reducir el número de miembros del personal que deban desplazarse allí.

75 El Consejo también llegó a la conclusión de que las reuniones presenciales de los ministros son más eficientes que las reuniones virtuales. Como se muestra en el **cuadro 2** del **anexo I**, la mayoría de las reuniones (56 %) se celebró físicamente en 2020, a pesar de las restricciones en vigor. Para las reuniones de alto nivel, como las del Consejo Europeo (jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE), todas las partes interesadas consideran que el formato físico es más eficiente. Esta preferencia por las reuniones presenciales queda confirmada por el hecho de que

las normas que facilitan el uso de procedimientos escritos se concibieron como una excepción temporal y no como modificaciones permanentes. Una vez concluida la excepción, el procedimiento escrito volverá a ser utilizado conforme a las condiciones establecidas en el reglamento interno. No obstante, el Consejo se propone mantener la posibilidad de celebrar reuniones informales a distancia —también para debates sensibles o clasificados (véase el apartado 61)—, incluidas las reuniones informales de los ministros o de los grupos de trabajo, como complemento de las reuniones presenciales, ya que pueden permitir las consultas urgentes y el intercambio de información.

76 El TJUE también considera que, si bien la participación a distancia puede ser útil, no es totalmente equivalente a una vista física y solo debe mantenerse como una posibilidad cuando una parte no pueda asistir a la vista en persona.

El teletrabajo se está utilizando más ampliamente en las instituciones, pero aún se está evaluando su idoneidad en un entorno poscrisis

77 El teletrabajo y las herramientas informáticas que sostienen las nuevas formas de trabajo se introdujeron antes del brote de la pandemia de COVID-19. Como preparación para el entorno posterior al COVID-19, las instituciones han ampliado el uso del teletrabajo, pero su evaluación de la eficiencia e idoneidad de este en un entorno sin crisis todavía estaba en curso en el momento de la auditoría, puesto que la crisis aún no había finalizado.

78 El TJUE llevó a cabo una encuesta en mayo de 2021 en la que pedía al personal y a los gestores que evaluaran qué modalidades de trabajo eran las más adecuadas para sus tareas. Los resultados indicaron que menos de la mitad del personal (40 %) consideraba que trabajaba de manera más eficiente a distancia que presencialmente en las tareas de redacción, y el 37 % no indicó ninguna diferencia. Para las tareas que requieren interacción con colegas o para la formación, solo unos pocos encuestados indicaron que preferían hacerlo desde casa. El Parlamento y la Comisión no realizaron ninguna encuesta de este tipo antes de revisar sus normas de teletrabajo. En el momento de la auditoría, el Parlamento seguía evaluando la eficiencia del teletrabajo ampliado, mientras que la Comisión ultimaba su nuevo conjunto de normas (véase el [recuadro 5](#)). Las normas sobre teletrabajo del Consejo acababan de adoptarse cuando el COVID-19 empezó a propagarse y la institución no consideró necesario revisarlas. Ninguna de las instituciones auditadas ofreció teletrabajo a tiempo completo a su personal (véase el [anexo III](#)).

Recuadro 5

Ampliación del teletrabajo en las instituciones

En septiembre de 2021, el Parlamento introdujo nuevas normas que permitían al personal teletrabajar durante uno, dos o tres días por semana. Al término de la auditoría, la aprobación del teletrabajo durante más de un día por semana estaba limitada a un período de seis meses en algunos servicios, lo que reflejaba la necesidad de evaluar la eficiencia de estas modalidades de trabajo en circunstancias distintas del COVID-19.

Las normas sobre teletrabajo del Consejo solo se han sometido a prueba en circunstancias normales durante un breve período de tiempo. Estas normas permitieron al personal teletrabajar hasta el 80 % del tiempo de trabajo y, al término de la auditoría, no existía ningún plan inmediato para su adaptación.

En última instancia, la Comisión tiene previsto ofrecer a su personal la oportunidad de teletrabajar hasta el 60 % del tiempo de trabajo.

El TJUE, conforme a la encuesta realizada, optó en septiembre de 2021 por un enfoque de teletrabajo basado en tareas, que confiaba su aplicación a los gestores, en función de sus necesidades y de las tareas que hubiera de realizar el personal.

79 El teletrabajo desde fuera del lugar de destino, que se había permitido, o ampliado, en el marco de las medidas relativas al deber de asistencia y protección (véase el apartado [39](#)), seguiría siendo posible, de forma limitada, con arreglo a las normas posteriores al COVID-19 en algunas instituciones (véase el [anexo III](#)). Si bien esta medida es principalmente una respuesta a las peticiones del personal, las instituciones no han realizado ninguna evaluación de la eficiencia de su continuidad.

Las repercusiones presupuestarias y medioambientales de las nuevas modalidades de trabajo no se han evaluado de forma sistemática en todas las instituciones

80 En los últimos años, las instituciones de la UE han intentado limitar sus gastos administrativos y ahorrar a través de métodos de trabajo más eficientes¹⁶. Además del teletrabajo y la movilidad informática, los planes previos al COVID-19 para las nuevas formas de trabajo abarcaban la nueva configuración de oficinas, la introducción de

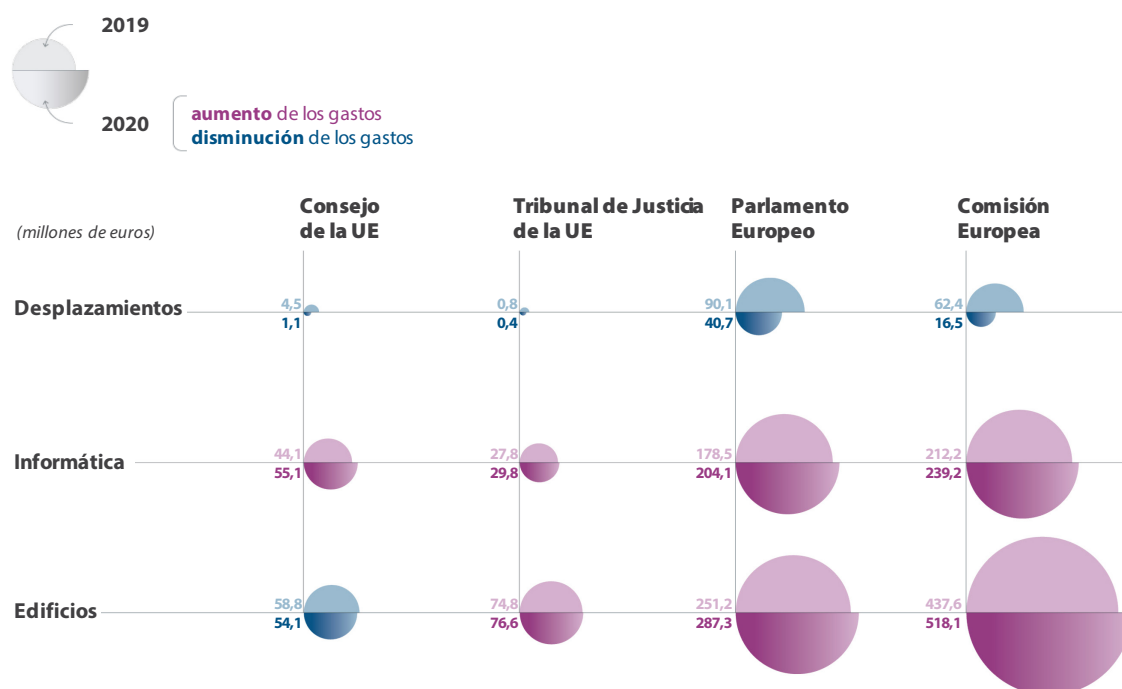
¹⁶ Informe Especial 15/2019: «Aplicación del paquete de reformas del Estatuto de los funcionarios de 2014 en la Comisión».

espacios colaborativos y la reducción del número de oficinas individuales. Esto ofrece oportunidades adicionales de ahorro, así como una reducción de la huella de carbono de las instituciones.

81 Los cambios en las formas de trabajo durante la crisis del COVID-19 tuvieron una incidencia dispar en el gasto administrativo de las instituciones (véase la *ilustración 4*).

- Los gastos relacionados con los viajes disminuyeron considerablemente.
- Los gastos informáticos aumentaron debido a las inversiones adicionales necesarias para sostener el teletrabajo. La magnitud del aumento dependió de la inversión necesaria en cada institución (principalmente equipos o desarrollo de nuevas soluciones de videoconferencia).
- El gasto inmobiliario fue menor en algunas partidas (seguridad, suministros) porque los edificios estaban generalmente vacíos, pero más elevados en otras (limpieza) debido a los protocolos sobre el COVID-19. Las obras de construcción (Parlamento, Comisión) prosiguieron, pero a veces con planes rediseñados debido al impacto previsto de las nuevas formas de trabajo. Algunas instituciones utilizaron fondos procedentes de líneas presupuestarias infrautilizadas para adquirir edificios que estaban arrendados (Parlamento) o para efectuar reembolsos anticipados de préstamos (TJUE).

Ilustración 4 — Incidencia del COVID-19 en los gastos inmobiliarios, informáticos y de viaje en las instituciones (en millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la ejecución presupuestaria de 2020 presentada en el presupuesto de la UE para 2022. Los gastos de viaje se refieren al personal y a los Miembros. No se incluyen las adquisiciones inmobiliarias por parte del Parlamento en 2021 con créditos prorrogados de 2020.

82 Las instituciones auditadas informaron de los ahorros realizados como consecuencia de la crisis del COVID-19 en sus informes anuales de actividades relativos al ejercicio 2020. Sin embargo, dado que atañen principalmente a los edificios y los viajes, que en conjunto representan alrededor del 10 % de la rúbrica de gastos administrativos del presupuesto de la UE, el impacto resultante en los costes administrativos fue limitado. Las instituciones aún no han presentado propuestas sobre el modo en que estos ahorros pueden traducirse en otros más permanentes con la ampliación de las nuevas formas de trabajo.

La ampliación de las reuniones a distancia puede suponer un ahorro en los gastos de viaje

83 El Parlamento se propone seguir utilizando la interpretación a distancia, lo que reducirá la necesidad de que los intérpretes se desplacen (véase el apartado 74). El ahorro potencial derivado de esta decisión no ha sido evaluado por el Parlamento y, en su presupuesto para 2022, la institución no preveía una reducción de los gastos de viaje respecto al presupuesto anterior al COVID-19 para el ejercicio 2020. Además de los intérpretes, los progresos realizados en la videoconferencia también podrían permitir a la institución reducir el número de miembros del personal de apoyo que

viajan a Estrasburgo para el pleno, lo que abre la posibilidad de nuevos ahorros. El último análisis de los costes relacionados con los viajes para el pleno data de 2013. En aquel momento, las misiones de los intérpretes a Estrasburgo costaban 3,1 millones de euros al año (el 12 % del total de los gastos de viaje a Estrasburgo), y las misiones de otros miembros del personal costaban 12,3 millones de euros al año¹⁷.

84 Los viajes no constituyen un gasto significativo para el Consejo y están más vinculados a su actividad política principal que a las tareas de apoyo. La institución se propone mantener las reuniones informales a distancia como parte de su funcionamiento normal (véase el apartado 75). Se prevé que las nuevas formas de trabajo afecten en cierta medida a sus gastos de viajes, pero ese impacto no ha sido aún objeto de evaluación.

85 La Comisión, conforme a su estrategia de ecologización, se propone aprovechar las nuevas formas de trabajo y anima a su personal a viajar únicamente cuando las reuniones a distancia no sean adecuadas. En términos presupuestarios, el presupuesto total para misiones (personal y comisarios) para 2022 se ha reducido en un 22 % con respecto a 2019.

86 Los gastos de viaje del TJUE son muy reducidos. No obstante, la institución prevé una disminución del 17 % en 2022 con respecto a 2019.

Salvo la Comisión, las instituciones no han decidido efectuar cambios significativos en sus estrategias inmobiliarias

87 La estructura de propiedad de los edificios de las instituciones varía en función de la institución y de la ubicación¹⁸. Dependiendo de si las instituciones son propietarias o arrendatarias de sus edificios, no tienen las mismas limitaciones financieras ni los mismos incentivos para reducir el espacio de oficinas con el fin de obtener ahorros. El teletrabajo afecta a la tasa media de ocupación de los locales. El aumento del uso del teletrabajo tras la pandemia podría reducir aún más la superficie media ocupada de oficinas en las instituciones.

88 El Parlamento es propietario de la mayor parte de sus edificios. Adoptó su actual estrategia inmobiliaria en 2018. La institución no ha tomado una decisión sobre la reducción de su espacio de oficinas en Bruselas; en cambio, en el marco de su política

¹⁷ [Análisis de los ahorros potenciales que supondría para el presupuesto de la UE la centralización de las actividades del Parlamento Europeo.](#)

¹⁸ [Informe Especial 34/2018: «Espacio de oficinas de las instituciones de la UE»](#)

de consolidación de la propiedad de sus edificios, adquirió (por un importe de 74,9 millones de euros) un edificio del que anteriormente disponía como arrendatario cerca de sus instalaciones centrales, utilizando fondos remanentes del presupuesto de 2020. En Luxemburgo, los planes para la construcción del edificio KAD II se modificaron de nuevo, en parte para tener en cuenta los cambios en las prácticas de trabajo. El Parlamento decidió no seguir adelante con algunas partes del proyecto, cuyo coste estimado por el Parlamento era de 18,6 millones de euros (4 % del coste total).

89 El Consejo es propietario de todos sus espacios de oficinas. En el momento de la auditoría, el Consejo estudiaba una nueva estrategia inmobiliaria.

90 La estructura de oficinas de la Comisión es más diversa que la de las demás instituciones, con edificios en propiedad, en alquiler y arrendados a largo plazo. También es la entidad con la mayor cartera inmobiliaria y, como tal, tiene más oportunidades de ahorro. La introducción de nuevas formas de trabajo en la Comisión es anterior a la crisis del COVID-19, y la institución ha decidido seguir desarrollando el concepto como consecuencia de la crisis. La estrategia inmobiliaria 2022-2030 de la Comisión para Bruselas prevé una reducción del 25 % del espacio de oficinas ocupado para 2030 y una reducción de un tercio de los gastos (73,1 millones de euros en total entre 2021 y 2030). Estos planes se basan en los supuestos de, como mínimo, el 20 % del personal trabajará a distancia y de que los espacios compartidos basados en actividades sustituirán gradualmente a las oficinas individuales. Todavía no se ha decidido efectuar una reducción importante del espacio de oficinas en los locales de la Comisión en Luxemburgo, pero su estrategia inmobiliaria local prevé espacios basados en actividades.

91 La política del TJUE consiste en adquirir los edificios que utiliza. Las normas sobre teletrabajo adoptadas en julio de 2021 permitirán un uso más amplio de este que antes, pero, en el momento de la auditoría, la institución no tenía previsto revisar su estrategia inmobiliaria a corto plazo y prefería esperar algunos años para evaluar las necesidades derivadas de las nuevas formas de trabajo.

No se han identificado claramente las oportunidades en términos de impacto medioambiental

92 Los cambios en la organización de los viajes y en la configuración de los edificios, así como la ampliación del teletrabajo, ofrecen a las instituciones auditadas oportunidades para reducir su impacto medioambiental. Todas son conscientes de ello, pero han avanzado a un ritmo diferente a la hora de reflejarlo en sus estrategias medioambientales

93 El Parlamento adoptó al final de 2019 una serie de indicadores para supervisar su rendimiento medioambiental. En la siguiente evaluación intermedia (diciembre de 2020), se presentó el impacto de las nuevas formas de trabajo introducidas durante la pandemia, con hipótesis sobre cómo podría aprovecharlas la institución, en particular para reducir sus emisiones relacionadas con el transporte. El objetivo fundamental de la estrategia de ecologización de la Comisión es lograr la neutralidad climática para 2030 mediante la reducción de su espacio de oficinas, el uso de edificios de bajo consumo energético, la mejora de su eficiencia energética (mejora técnica y cambios de comportamiento) y la reducción de sus emisiones procedentes de los desplazamientos. Para aplicar este último punto, la Comisión ha introducido una calculadora de emisiones en la plataforma que utiliza para gestionar los viajes profesionales.

Conclusiones y recomendaciones

94 Llegamos a la conclusión de que las instituciones de la UE demostraron su resiliencia frente a la pandemia de COVID-19. Su respuesta fue rápida y flexible y se benefició de inversiones anteriores en digitalización. Sin embargo, todavía no han evaluado plenamente la probabilidad de que las nuevas formas de trabajo introducidas en respuesta al COVID-19 sean eficientes o generen ahorros en el entorno poscrisis.

95 Constatamos que los planes de continuidad de las actividades de las instituciones antes del inicio de la crisis del COVID-19 se ajustaban a las normas establecidas. Sin embargo, se concibieron para hacer frente a acontecimientos de gran impacto a corto plazo, no a la perturbación a largo plazo causada por el COVID-19 (apartados [14](#) a [19](#)).

96 La crisis del COVID-19 no siguió el patrón de las perturbaciones previstas en los planes de continuidad de las actividades de las instituciones. Las instituciones mantuvieron los aspectos de sus planes de continuidad que eran pertinentes y los adaptaron a las particularidades del COVID-19 para organizar su respuesta en un breve período de tiempo. En sus planes de continuidad, no se preveía ningún foro para que las instituciones se consultaran rápidamente entre sí sobre las decisiones que estaban tomando para responder a la crisis. Para garantizar cierta coherencia en las medidas que estaban aplicando, se basaron en las estructuras existentes para compartir información y lograron limitar la divergencia en sus respuestas. Su autonomía, sus diferentes funciones y las diversas normas nacionales que debían tener en cuenta limitaron su capacidad para ofrecer una respuesta idéntica (apartados [20](#) a [27](#)).

Recomendación 1 – Introducir en los planes de continuidad de las actividades perturbaciones a largo plazo y disposiciones para la cooperación interinstitucional

Las instituciones deberían basarse en la experiencia de su respuesta a la crisis del COVID-19 e incluir medidas relacionadas con perturbaciones a largo plazo en sus planes de continuidad de las actividades. Los planes de continuidad de las actividades también deberían contener disposiciones relativas a la cooperación interinstitucional en caso de acontecimientos que afecten a todas las instituciones.

Fecha de aplicación prevista: Primer trimestre de 2023

97 Constatamos que la respuesta flexible de las instituciones a la crisis les permitió minimizar las perturbaciones. Adaptaron sus reglamentos internos cuando fue necesario, mostraron flexibilidad para adaptar los métodos de trabajo a fin de poder llevar a cabo sus actividades básicas y siguieron desempeñando las funciones que les atribuyen los Tratados. Consiguieron adoptar importantes iniciativas políticas, así como el marco financiero plurianual para 2021-2027, y siguieron dictando sentencias a un nivel similar al de los años anteriores al COVID-19 (apartados [28](#) a [38](#)).

98 Las instituciones adoptaron medidas para preservar la salud de su personal y mantener la continuidad de las actividades. Siguieron el asesoramiento médico proporcionado por el Consejo Médico Interinstitucional y cumplieron (o superaron) los requisitos mínimos exigidos por la legislación nacional de sus países de acogida. Las medidas introducidas para apoyar al personal (equipos, formación, medidas sociales) fueron eficaces para mantener el rendimiento durante la crisis (apartados [39](#) a [48](#)).

99 Al inicio de la crisis, las instituciones disponían de diferentes niveles de equipamiento para que su personal pudiera trabajar a distancia, pero cada una de ellas consiguió dotar a todo su personal de soluciones de teletrabajo en un plazo de seis semanas (apartados [49](#) a [54](#)). Las instituciones hicieron buen uso de las herramientas de colaboración. Las necesidades específicas y las cuestiones de protección de datos, seguridad y confidencialidad llevaron a las instituciones a aplicar estas herramientas a distintas velocidades y a elegir diferentes proveedores (apartados [55](#) a [62](#)). Las modalidades de trabajo establecidas durante la crisis del COVID-19 aumentaron la necesidad de flujos de trabajo sin papel en las instituciones de la UE. La digitalización de los flujos de trabajo avanzó, pero su aplicación junto con soluciones como la facturación electrónica y la firma electrónica cualificada fue desigual entre las instituciones. A pesar de las mejoras, los servicios administrativos aún no se han digitalizado plenamente. En el caso de las facturas electrónicas, en particular, no todas las instituciones supervisan o fomentan su uso interno (apartados [63](#) a [67](#)).

Recomendación 2 – Seguir desarrollando la digitalización de los servicios administrativos

Las instituciones deberían basarse en la experiencia de su respuesta a la crisis del COVID-19 y seguir digitalizando sus servicios administrativos:

- a) avanzando en el establecimiento de flujos de trabajo sin papel y ampliando el uso de la firma electrónica, incluidas las firmas electrónicas cualificadas;
- b) supervisando y ampliando el uso de facturas electrónicas.

Fecha de aplicación prevista: Cuarto trimestre de 2023

100 Las instituciones comenzaron tempranamente a hacer balance de las lecciones extraídas de su respuesta a la crisis y siguieron reflexionando sobre el entorno posterior al COVID-19 a lo largo de la crisis (apartados [68](#) a [71](#)). Constatamos que todas las instituciones auditadas, que habían introducido formas remotas de llevar a cabo sus actividades principales, llegaron a una conclusión similar: las reuniones a distancia son una solución de apoyo en tiempos de perturbación o emergencia y pueden ser útiles para ciertos fines, como las consultas urgentes y el intercambio de información, pero no pueden sustituir a las reuniones presenciales para actividades principales a largo plazo (apartados [72](#) a [76](#)). Las instituciones han aumentado las posibilidades de teletrabajo en las normas que han diseñado para su entorno posterior al COVID-19. Si bien se ha demostrado que un alto nivel de teletrabajo es útil en una situación de crisis, su eficiencia en comparación con las modalidades de trabajo anteriores al COVID-19 no siempre se ha evaluado respecto a circunstancias que no sean de crisis (apartados [77](#) a [79](#)).

101 La crisis del COVID-19 ha tenido un limitado impacto financiero a corto plazo para las instituciones, ya que los ahorros efectuados en algunos ámbitos de gasto, como los viajes, se utilizaron para financiar inversiones en informática. Los cambios en las modalidades de trabajo se vieron acelerados por la crisis, y todas las instituciones esperan que la gestión de los viajes y los edificios sea diferente después del COVID-19. Sin embargo, no han evaluado sistemáticamente los ahorros potenciales derivados de las nuevas formas de trabajo. Del mismo modo, las instituciones no han evaluado todavía de manera sistemática el impacto de las nuevas formas de trabajo en sus políticas medioambientales (apartados [80](#) a [93](#)).

Recomendación 3 – Evaluar la idoneidad de las nuevas formas de trabajo en el entorno posterior al COVID-19

En su evaluación de las nuevas formas de trabajo en el entorno posterior al COVID-19, las instituciones deberían:

- a) evaluar la adecuación de las reuniones celebradas íntegramente a distancia e híbridas frente a las reuniones presenciales y adoptar directrices sobre los entornos a distancia en función de la actividad;
- b) evaluar la Impacto del teletrabajo y adaptar las normas posteriores al COVID-19 en caso necesario;
- c) supervisar el impacto presupuestario de las nuevas formas de trabajo e informar al respecto, en particular en cuanto a los edificios;
- d) supervisar el impacto medioambiental de las nuevas formas de trabajo e informar al respecto.

Sobre la base de estas evaluaciones, las instituciones deberían decidir los posibles cambios en sus nuevas modalidades de trabajo.

Fecha de aplicación prevista: Segundo trimestre de 2024

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 14 de junio de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos:

Anexo I — Impacto del COVID-19 en las actividades de las instituciones auditadas

Los siguientes cuadros muestran el impacto de la crisis del COVID-19 en las actividades principales de las instituciones auditadas.

Cuadro 1 — Actividad parlamentaria en cifras (2018-2021)

	Número de sesiones plenarias		Duración media de una sesión plenaria	Número de votaciones	
	Períodos parciales de sesiones <i>(períodos parciales de sesiones de cuatro días que se celebran normalmente en Estrasburgo)</i>	Minisesiones <i>(los períodos parciales de sesiones de dos días de duración que se celebran en Bruselas)</i>	Horas	Textos legislativos	Textos no legislativos
2018 (año completo)	12	3	32h08	258	301
2019 (año completo)	11	5	24h09	364	182
2020 (año completo)*	11	6	15h29	202	182
2021 (hasta 11.2021)	10	2	28h24	185	224

Fuente: Datos del PE (DG Presidencia y DG Políticas Interiores de la Unión). * Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo

Cuadro 2 — Actividad del Consejo en cifras (2018-2020)

Reunión	2018	2019	2020		
			Total	PRESENCIAL	Videoconferencia
Cumbres	15	17	23	15	8
Consejos	75	80	116	31	85
Coreper	117	124	154	152	0
Coreper art. 50 (Brexit)	29	28	3	3	0
Grupos de trabajo	4 304	3 706	2 790	1 538	1 252
Grupo de trabajo art. 50 (Brexit)	61	28	0	0	0
Total	4 601	3 983	3 086	1 739	1 345

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe anual de actividades relativo al ejercicio 2020 de la DG Desarrollo Organizativo y Servicios.

Cuadro 3 — Actividad de la Comisión en cifras (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021
Número total de actos aprobados	9 668	9 255	9 706	10 163
<i>Relacionados con la crisis de COVID-19</i>	Sin objeto		1 372 (14,1 %)	1 102 (10,8 %)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Cuadro 4 — Actividad judicial en cifras (2017-2021)

	2017	2018	2019	Promedio de 2017-2019	2020	2021
Asuntos incoados (ambos órganos jurisdiccionales)	1 656	1 683	1 905	1 748	1 582	1 720
Vistas organizadas (Tribunal de Justicia)	263	295	270	276	157	107
Vistas organizadas (Tribunal General)	333	333	255	307	227	240
Asuntos concluidos (ambos órganos jurisdiccionales)	1 594	1 769	1 739	1 701	1 540	1 723
Asuntos concluidos (Tribunal de Justicia)	699	760	865	775	792	772
Asuntos concluidos (Tribunal General)	895	1 009	874	926	748	951
Asuntos pendientes (Tribunal de Justicia)	912	1 001	1 102	1 005	1 045	1 113
Asuntos pendientes (Tribunal General)	1 508	1 333	1 398	1 413	1 497	1 428
Duración media de los procedimientos (Tribunal de Justicia)	16,40 meses	15,70 meses	14,40 meses	15,50 meses	15,40 meses	16,60 meses
Duración media de los procedimientos (Tribunal de Justicia)	16,30 meses	20,00 meses	16,90 meses	19,00 meses	15,40 meses	17,30 meses

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales de actividades del TJUE relativos a los años 2017 a 2020, y respuestas al cuestionario del Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II — Medidas adoptadas para apoyar el teletrabajo del personal durante la crisis del COVID-19 hasta el final de 2021

Medida	Parlamento	Consejo	Comisión	TJUE
Equipo informático adicional	Sí 2 326 pantallas, 2 069 teclados y 1 968 ratones (a fecha de noviembre de 2020).	Sí Paquete de oficina en casa (pantalla, teclado, estación de acoplamiento) distribuido a partir de noviembre de 2020.	Sí Noviembre de 2020: reembolso de los costes de las pantallas (hasta 150 euros) Junio de 2021: Paquetes informáticos (estaciones de acoplamiento, teclados, ratones).	Sí A partir de mayo de 2021 se distribuyeron alrededor de 1 000 paquetes informáticos (pantalla, teclado, estación de acoplamiento).
Material complementario (mobiliario)	Sí 378 sillas ergonómicas distribuidas (a fecha de noviembre de 2020).	No	Sí Desde noviembre de 2020: reembolso de los costes de las sillas (hasta 200 euros).	Sí En marzo de 2021 se distribuyeron alrededor de 600 sillas de oficina.
Pago de los gastos de comunicación	Sí 40 euros al mes	No	No	No
Teletrabajo desde fuera del lugar de destino	En circunstancias debidamente justificadas (familia, salud), como tiempo parcial con suspensión de las indemnizaciones por expatriación/residencia en el extranjero. Suprimido el 31.12.2021.	Siempre que fuera autorizado por la dirección y compatible con el interés del servicio. Las normas ordinarias permiten 160 días a lo largo de una carrera profesional más 5 días al año.	En circunstancias debidamente justificadas (familia, salud). Además de lo anterior: 2020: 10 días en relación con las vacaciones de Navidad. 2021: 10 días en relación con al menos 5 días de vacaciones.	En circunstancias debidamente justificadas (familia, salud) y durante las vacaciones (Semana Santa, Navidad, verano). Después de septiembre de 2021: Solo en circunstancias debidamente justificadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las instituciones.

Anexo III — Disposiciones de las instituciones auditadas sobre el teletrabajo tras el COVID-19

Parlamento	Consejo	Comisión	TJUE
Normas en vigor desde septiembre de 2021 El personal puede teletrabajar, como porcentaje de su tiempo de trabajo: 20 % (como derecho, sin necesidad de aprobación del gestor); 40 % (sujeto a la aprobación del gestor); 60 % (sujeto a la aprobación del gestor). La aprobación se concede por un período de seis meses o un año y es renovable. El teletrabajo desde fuera del lugar de destino no se permite.	Normas en vigor desde febrero de 2020 El personal puede teletrabajar hasta el 80 % de su tiempo de trabajo. Se permite el teletrabajo desde fuera del lugar de destino, hasta cinco días al año y otros 160 días a lo largo de la carrera del miembro del personal, previa aprobación del gestor.	Normas adoptadas en marzo de 2022 El personal tiene derecho a teletrabajar hasta el 20 % de su tiempo de trabajo. El teletrabajo máximo permitido, sujeto a la aprobación del gestor, es del 60 %. Se permite el teletrabajo desde fuera del lugar de destino, hasta 10 días al año unidos a al menos 5 días de vacaciones, previa aprobación del gestor. En circunstancias excepcionales, la Dirección General de Recursos Humanos de la Comisión puede conceder una autorización por un mes, previa consulta al superior jerárquico del personal, renovable en las mismas condiciones.	Normas adoptadas en julio de 2021, en vigor desde el segundo trimestre de 2022 El teletrabajo está permitido en todos los servicios. Las modalidades exactas (tareas, presencia mínima en los locales, duración máxima de la autorización de teletrabajo) están definidas por la alta dirección de cada servicio. El teletrabajo está sujeto a la aprobación del gestor. Se permite el teletrabajo desde fuera del lugar de destino, previa autorización del gestor, si está justificado, por un período limitado y siempre que sea compatible con el interés del servicio.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las instituciones.

Siglas y acrónimos

AELC: Asociación Europea de Libre Comercio

Coreper: Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea

MFP: Marco financiero plurianual

OMS: Organización Mundial de la Salud

SEPD: Supervisor Europeo de Protección de Datos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

VDI: Infraestructura de escritorio virtual

VPN: Red privada virtual

Glosario

Computación en la nube: El tratamiento y almacenamiento a distancia de datos a través de Internet.

Coreper: Comité de representantes de los Estados miembros responsable de preparar el trabajo del Consejo de la Unión Europea.

Factura electrónica: Factura que se expide, envía y recibe en un formato electrónico estructurado que permite el tratamiento automático.

Firma electrónica cualificada: Firma electrónica que, conforme al Derecho de la UE, tiene el mismo efecto jurídico que una firma manuscrita y no puede ser repudiada.

Infraestructura de escritorio virtual: Entorno de escritorio alojado en un servidor central y puesto a disposición de los ordenadores personales y otros dispositivos.

Miembro de las instituciones de la UE: Persona que ha sido nombrada o elegida para el órgano decisorio de una institución de la UE.

Red privada virtual: Sistema que permite a los usuarios acceder a una red segura a distancia a través de Internet.

Respuestas de las instituciones

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Marek Opióła, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Kinga Wisniewska-Danek, jefa de Gabinete, y Bernard Witkos, agregado de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Marion Kilhoffer, jefe de tarea; Andreas Dürrwanger, Tomasz Kokot y Nikolaos Kylonis, auditores. Jesús Nieto Muñoz y Alexandra Mazilu prestaron asistencia gráfica. Richard Moore prestó apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Nikolaos Kylonis, Jesús Nieto Muñoz, Marion Kilhoffer, Marek Opióła, Kinga Wisniewska-Danek, Tomasz Kokot, Colm Friel.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-8405-9	1977-5687	doi:10.2865/194408	QJ-AB-22-016-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-8376-2	1977-5687	doi:10.2865/073993	QJ-AB-22-016-ES-Q

En esta auditoría se evaluó la resiliencia de las instituciones de la UE frente al COVID-19: cómo afrontaron la pandemia y qué lecciones han extraído. Llegamos a la conclusión de que, aunque sus planes de continuidad de las actividades de las instituciones estaban diseñados para perturbaciones a corto plazo y tenían distintos niveles de preparación, las instituciones demostraron su resiliencia frente a la crisis del COVID-19 gracias a su respuesta rápida y flexible y a las inversiones anteriores en digitalización. Sin embargo, deben evaluar mejor las nuevas formas de trabajo introducidas en respuesta al COVID-19 en el entorno poscrisis. Recomendamos que las instituciones tengan en cuenta perturbaciones a largo plazo en sus planes de continuidad de las actividades, sigan desarrollando la digitalización de los servicios administrativos y evalúen la idoneidad de las nuevas formas de trabajo en el entorno posterior al COVID-19.

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors