

Informe Especial

## Espacio de oficinas de las instituciones de la UE – Algunas buenas prácticas de gestión, pero también insuficiencias

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VIII
<b>Introducción</b>	01-04
<b>Alcance y enfoque de la fiscalización</b>	05-08
<b>Alcance de la auditoría</b>	05-07
<b>Enfoque de la fiscalización</b>	08
<b>Observaciones</b>	09-89
<b>Las instituciones aplican principios comunes y establecen una amplia cooperación</b>	09-27
Las instituciones definen sus estrategias inmobiliarias, pero algunas están desfasadas y no incluyen la planificación de posibles escenarios	10-13
Las instituciones aplican principios comunes en la toma de decisiones	14-19
Una amplia cooperación interinstitucional	20-22
En cierta medida, las instituciones optan por nuevas formas de trabajar (NWoW), pero todavía no han evaluado los costes y beneficios de los proyectos NWoW ejecutados.	23-27
<b>Las decisiones sobre el espacio de oficinas están bien fundadas, pero los mecanismos de financiación de proyectos de construcción con frecuencia son complejos y afectan la transparencia presupuestaria</b>	28-42
En general, los países anfitriones ofrecen apoyo y condiciones preferentes a las instituciones	31-35
En general, se tomaron buenas decisiones en la obtención de espacio de oficinas	36-37
Los mecanismos de financiación de grandes proyectos de construcción menudo son complejos y por ello afectan a la transparencia presupuestaria.	38-42
<b>Los grandes proyectos de construcción sufren retrasos y, en algunos casos, importantes sobrecostes</b>	43-54
El proyecto del Tribunal de Justicia: dentro del presupuesto y del plazo	44
El proyecto Europa del Consejo: dentro del presupuesto, pero con retrasos	45-47

El proyecto KAD II del Parlamento: importantes retrasos que han dado lugar a costes adicionales	48-50
El proyecto JMO II de la Comisión: retrasos y costes adicionales	51-54
<b>El seguimiento y los informes no son suficientes</b>	55-69
Las instituciones efectúan el seguimiento de distintos aspectos, pero no hay indicadores relativos al uso eficiente y al coste de los edificios	56-62
Los datos disponibles no están normalizados, por lo que no es fácil establecer comparaciones entre instituciones	63-69
<b>Los indicadores de superficie son comparables entre las instituciones, pero los costes varían considerablemente</b>	70-89
Las superficies medias de oficina son comparables	72-79
En general, los alquileres negociados son inferiores al nivel del mercado, pero los alquileres por persona varían significativamente de un edificio a otro	80-86
El coste de construcción y adquisición depende del tipo de edificio	87-89
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	90-101

## **Anexos**

**Anexo I — Metodología de cálculo para los indicadores de superficie y coste**

**Anexo II — Lista de edificios mencionados en el informe**

## **Acrónimos y abreviaturas**

## **Glosario**

## **Equipo auditor**

**Respuesta del Parlamento Europeo**

**Respuesta del Consejo de la Unión Europea**

**Respuesta de la Comisión Europea**

**Respuesta del Tribunal de Justicia**

**Respuesta del Banco Central Europeo**

## Resumen

**I** Las instituciones gastan en edificios alrededor del 11 % de su presupuesto para gastos administrativos. La composición del parque de edificios es heterogénea y depende del mandato y de la estructura organizativa de cada institución, aunque una parte importante del espacio se destina a oficinas. La Comisión cuenta con el parque de edificios de mayor tamaño, del que más del 80 % se utiliza para oficinas.

**II** Al objeto de dar respuesta a la pregunta general «¿Gestiona la UE de modo eficiente su gasto en espacio de oficinas?», el Tribunal examinó si las instituciones de la UE que cuentan con más espacio de oficinas (el Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el BCE):

- a) establecen estrategias inmobiliarias y cooperan para lograr reducir los costes;
- b) obtienen su espacio de oficinas de modo eficiente;
- c) efectúan un seguimiento y elaboran informes de sus parques de oficinas de forma adecuada.

**III** En general, el Tribunal constató que las instituciones gestionan su gasto en espacio de oficinas de manera eficiente, pero que las estrategias inmobiliarias no siempre se formalizan y la planificación asociada no es la mejor; los mecanismos de financiación de grandes proyectos de construcción analizados por el Tribunal a menudo eran complejos y ello en algunos casos afectaba a la transparencia presupuestaria. La mayor parte de estos proyectos sufrió retrasos y en algunos casos, costes adicionales sustanciales. La supervisión de los parques inmobiliarios de la mayoría de las instituciones y la información sobre estos no son adecuadas.

**IV** Las instituciones cooperan y aplican principios parecidos en la toma de decisiones. No obstante, definen sus principales principios y objetivos para la gestión inmobiliaria en varios documentos. Algunos están desfasados y otros se están aplicando sin aprobación formal, y no toman en consideración distintos escenarios al planificar sus requisitos inmobiliarios. En el momento de la auditoría, las instituciones todavía no habían evaluado los proyectos de nuevas formas de trabajar (NWoW) ejecutados.

**V** Los países anfitriones ofrecen a las instituciones condiciones preferentes de compra o de alquiler de espacio de oficinas y les apoyan en sus principales proyectos de construcción. El Tribunal constató que las decisiones relativas al espacio de oficinas estaban bien fundamentadas. Sin embargo, los mecanismos de financiación de los

grandes proyectos de construcción analizados por el Tribunal a menudo eran complejos y ello afectaba a la transparencia presupuestaria. La mayoría de estos proyectos sufrieron retrasos que en algunos casos dieron pie a costes adicionales.

**VI** La mayoría de las instituciones no realizan un seguimiento periódico de los indicadores relacionados con el uso eficiente y el coste de los edificios con fines de gestión interna. Aunque las instituciones cuyos edificios se encuentran en Bruselas y en Luxemburgo acordaron la armonización de la medición de las superficies, los datos no están plenamente normalizados y resulta difícil compararlos. Los informes sobre los edificios para las autoridades presupuestarias no permiten realizar comparaciones ni analizar la eficiencia.

**VII** El análisis del Tribunal demuestra que el uso del espacio de oficinas es comparable entre las instituciones. Además, el Tribunal constató que los alquileres que negociaron las instituciones, por lo general, eran inferiores al precio de mercado. Un análisis adicional de los edificios alquilados muestra que los alquileres anuales por persona varían significativamente en función del edificio. Los costes de construcción y adquisición reflejan la naturaleza del edificio.

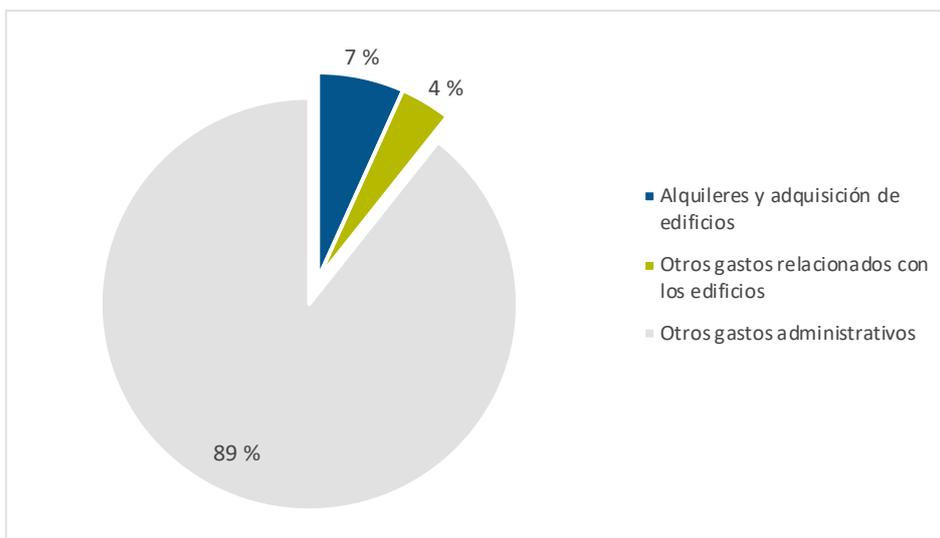
**VIII** Sobre la base de las observaciones incluidas en el presente informe, el Tribunal recomienda que las instituciones:

- a) actualicen y formalicen sus estrategias inmobiliarias y actualicen periódicamente los documentos de planificación;
- b) evalúen los proyectos NWOW;
- c) Aumenten la transparencia presupuestaria de la utilización de mecanismos de financiación de proyectos de construcción;
- d) establezcan procedimientos de gestión adecuados para grandes proyectos de construcción y reformas;
- e) mejoren la coherencia de los datos y el seguimiento del parque inmobiliario.

# Introducción

**01** El gasto en edificios representa alrededor de un 11 % (1 000 millones de euros) del total de los gastos administrativos de las instituciones de la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>, como se muestra en la **ilustración 1**. Este porcentaje se ha mantenido estable a lo largo de los últimos cinco años, aunque ha descendido con respecto a la cifra de hace diez años. Alrededor de dos tercios del gasto inmobiliario se dedica al coste de adquisición y alquiler de edificios, mientras que el resto se gasta principalmente en mantenimiento, seguridad y energía. La **ilustración 2** muestra que existen diferencias entre las instituciones, y reflejan sobre todo las diferencias en sus parques inmobiliarios.

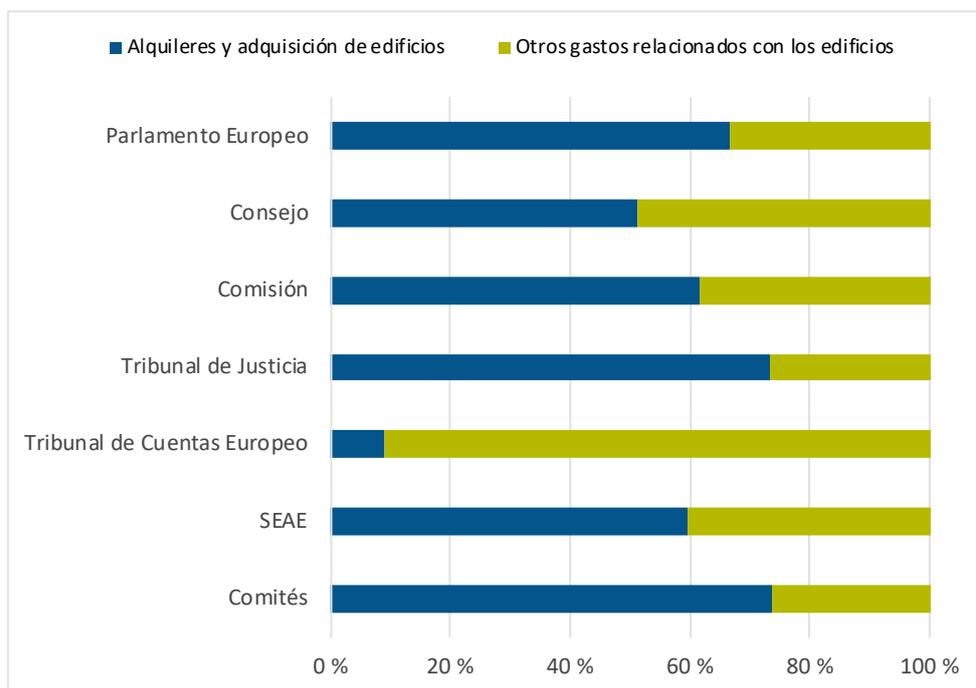
## Ilustración 1 – Gastos administrativos de las instituciones de la UE



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2018.

<sup>1</sup> Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los Comités (Comité de las Regiones y comité Económico y Social Europeo).

## Ilustración 2 – Gastos en edificios<sup>2</sup>



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2018.

**02** Al final de 2016, las instituciones mencionadas ocupaban una superficie inmobiliaria total de 2,5 millones de metros cuadrados (m<sup>2</sup>)<sup>3</sup>, un 26 % más que en 2004, incremento que se explica por el aumento en un 22 % en el mismo período del personal que trabaja en los locales de las instituciones<sup>4</sup>.

**03** Las necesidades de espacio de las instituciones son diferentes. Por ejemplo, la Comisión destina la mayoría de su espacio a oficinas. Otras instituciones, como el Parlamento, el Consejo y el Tribunal de Justicia, utilizan más otro tipo de superficies, como las salas de reuniones, las salas de sesiones, las salas de vistas y las zonas de recepción públicas. El espacio de oficinas<sup>5</sup> representa alrededor del 70 % del total<sup>6</sup> y se encuentra en su mayor parte en Bruselas, seguido de Luxemburgo, Estrasburgo y

<sup>2</sup> El BCE y el BEI no se han incluido en el presente análisis porque las cuentas anuales de estas instituciones no incluyen detalles sobre el gasto presupuestario en inmuebles.

<sup>3</sup> Superficie neta total sobre el nivel del suelo; excluido el Banco Central Europeo (BCE).

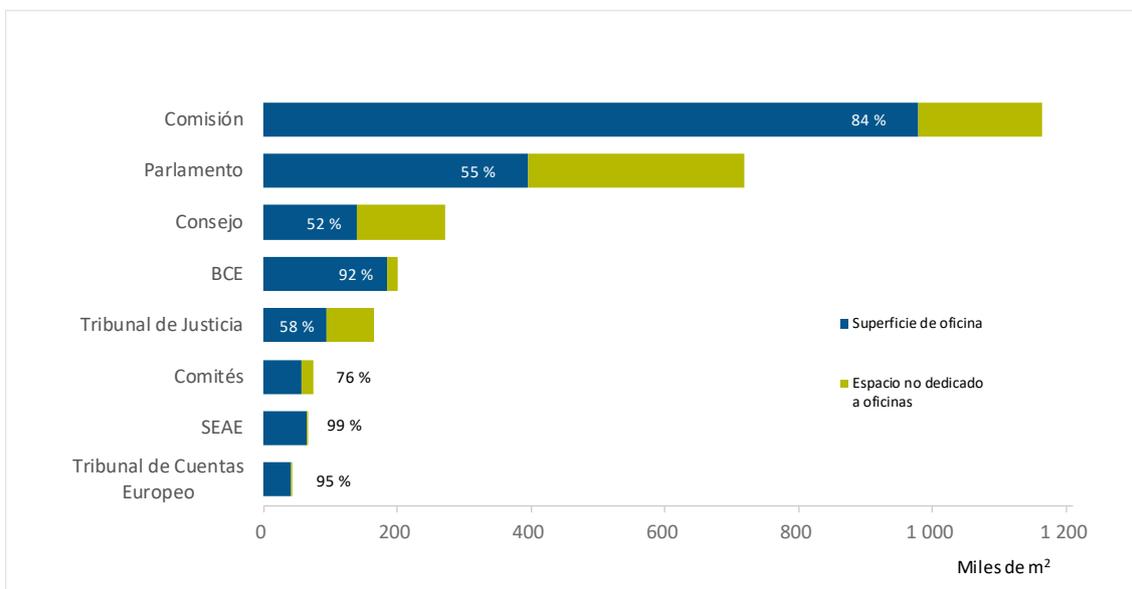
<sup>4</sup> Fuente: «Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier», CPQBF, junio de 2005. El informe no incluye al BCE.

<sup>5</sup> El «espacio de oficinas» incluye oficinas y espacios auxiliares, como pasillos, ascensores, servicios, restaurantes, etc.

<sup>6</sup> Superficie neta total sobre el nivel del suelo.

Fráncfort. La **ilustración 3** muestra la superficie útil total que ocupan las instituciones y la proporción de oficinas.

### Ilustración 3 – Espacio de oficinas como proporción de la superficie total ocupada



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes inmobiliarios anuales y los datos facilitados por las instituciones.

**04** Las sedes de las instituciones dependen de decisiones políticas. El acuerdo político más reciente sobre la ubicación de las sedes de las instituciones se celebró en 1992 en la reunión del Consejo Europeo en Edimburgo.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

## Alcance de la auditoría

**05** Al objeto de dar respuesta a la pregunta general «¿Gestiona la UE de modo eficiente su gasto en espacio de oficinas?», el Tribunal examinó si las instituciones de la UE:

- o establecen estrategias inmobiliarias y cooperan para lograr reducir los costes;
- o obtienen su espacio de oficinas de modo eficiente;
- o efectúan un seguimiento adecuado de sus parques de oficinas y elaboran informes correctos de los mismos.

**06** La fiscalización se centró en las cinco instituciones con mayor espacio de oficinas (Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y BCE), abarcando sus locales en Bruselas, Luxemburgo y Fráncfort<sup>7</sup>. Siempre que fue posible, en la fiscalización se compararon datos y procedimientos de gestión de estas instituciones con los del Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Tribunal de Cuentas Europeo (Tribunal) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

**07** El Tribunal no analizó aquellos edificios que se usan para fines distintos de las oficinas (como centros de conferencias, instalaciones técnicas, etc.) ni edificios con menos del 20 % de su superficie dedicada a oficinas. La fiscalización se centró principalmente en el coste de la obtención del espacio de oficinas. No abarcó el mantenimiento, la limpieza, la seguridad u otros costes operativos relacionados con los edificios.

---

<sup>7</sup> En el sitio web de la Comisión puede encontrarse una lista completa y un mapa de los edificios ocupados por las instituciones de la UE: Directorio Oficial de la Unión Europea (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

## Enfoque de la fiscalización

**08** El Tribunal llevó a cabo la fiscalización desde septiembre de 2017 hasta junio de 2018 y para sus observaciones obtuvo pruebas de las siguientes fuentes:

- estrategias inmobiliarias de las instituciones e informes para las autoridades presupuestarias;
- cuestionarios y visitas a las instituciones;
- cuestionarios y visitas a otras organizaciones internacionales;
- el trabajo de auditoría interna, en su caso;
- informes técnicos o de medición sobre los edificios;
- información contable, financiera y contractual sobre los edificios;
- visitas a organismos interinstitucionales y a autoridades de los países anfitriones.

# Observaciones

## Las instituciones aplican principios comunes y establecen una amplia cooperación

**09** El Tribunal examinó si las instituciones de la UE definen una estrategia que incluya principios y objetivos para la gestión de sus inmuebles. El Tribunal examinó si estas estrategias se complementan con una planificación de corto a medio plazo basada en una evaluación periódica de las necesidades. También revisó si los documentos estratégicos o de planificación incluyen la planificación de posibles escenarios. Además, analizó cómo cooperan las instituciones situadas en la misma ubicación para hallar oportunidades de ahorro (por ejemplo, poniendo en común conocimientos especializados o en la compra de energía). Asimismo, el Tribunal examinó cómo aplicaban las instituciones el enfoque de nuevas formas de trabajar (NWoW).

## Las instituciones definen sus estrategias inmobiliarias, pero algunas están desfasadas y no incluyen la planificación de posibles escenarios

**10** Las instituciones definen sus principios y objetivos en materia de gestión inmobiliaria en distintos documentos. Algunos están desfasados y otros se están aplicando sin aprobación formal (véase la ***ilustración 4***).

## Ilustración 4 – Estrategias inmobiliarias

Institución de la UE	Estrategias inmobiliarias
Parlamento	Decisión de la Mesa de 24 de marzo de 2010 <sup>8</sup> (2010-2014). Proyecto de estrategia inmobiliaria a medio plazo (2015-2019). Este documento nunca se aprobó formalmente. Estrategia inmobiliaria posterior a 2019, aprobada por la Mesa el 16 de abril de 2018.
Consejo	Documento presentado durante la audiencia pública del 18 de noviembre de 2013 <sup>9</sup> .
Comisión	Comunicación sobre la política de instalación de los servicios de la Comisión en Bruselas y Luxemburgo <sup>10</sup> . Actualización más reciente en 2007.
Tribunal de Justicia	Anexo al informe de gestión anual de 2017 <sup>11</sup> .
BCE	Estrategia inmobiliaria aprobada en julio de 2017.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo.

**11** La Comisión estableció los principales principios de su estrategia inmobiliaria en una comunicación de 2007. Aunque estaba previsto aclarar algunos aspectos de la estrategia inmobiliaria mediante estudios (impacto de la metodología de contratación pública inmobiliaria, equilibrio correcto entre la adquisición y el alquiler, impacto de los nuevos métodos de trabajo en la calidad de vida en el trabajo y posibles ahorros), los estudios no se llevaron a cabo. Además, con el tiempo cambiaron algunos aspectos importantes incluidos en la Comunicación de 2007. Por ejemplo, el pago aplazado y los contratos enfitéuticos ya no son los métodos preferidos de financiar la adquisición de edificios y la Comisión ha incluido recientemente a las agencias ejecutivas en su

<sup>8</sup> Decisión de la Mesa de 24 de marzo de 2010: «Property needs and medium-term building policy of the European Parliament (Necesidades inmobiliarias y política inmobiliaria del Parlamento Europeo a medio plazo)».

<sup>9</sup> Audiencia pública de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo: «La rentabilidad de la política inmobiliaria de la UE», de 18 de noviembre de 2013.

<sup>10</sup> COM(2007) 501 final de 5 de septiembre de 2007. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de instalación de los servicios de la Comisión en Bruselas y Luxemburgo.

<sup>11</sup> Informe de gestión 2017, anexo 5 - Informe a la autoridad presupuestaria: «Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022».

planificación plurianual. Aunque la Comisión considera que los principios y orientaciones clave de la Comunicación siguen siendo válidos, no ha actualizado la estrategia inmobiliaria ni la ha consolidado en un único documento revisado con las últimas modificaciones.

**12** La Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas (OIB) y la Oficina de infraestructuras y logística de Luxemburgo (OIL) de la Comisión basan su herramienta de planificación a medio plazo, el Marco Político Plurianual (MAPF), en la estrategia inmobiliaria de la Comisión. El MAPF fija las principales prioridades y proyectos de cada oficina para los próximos diez años y ofrece una síntesis que incluye actualizaciones anuales de las necesidades de la Comisión en cuanto a oficinas. Se basa en las fluctuaciones que sufren los niveles de personal y en el parque de espacio de oficinas disponible, teniendo en cuenta el vencimiento y la prórroga de los alquileres y las obras de renovación o remodelación. El Tribunal considera que el MAPF es una herramienta útil y adecuada para aquellas instituciones con las mayores carteras inmobiliarias.

**13** El Tribunal no halló pruebas de que las instituciones estudiaran distintos escenarios al planificar sus requisitos inmobiliarios, por ejemplo, en relación con restricciones presupuestarias, cambios en el personal o consecuencias de decisiones políticas, como ampliaciones o cambios en la función y mandato de la institución.

### **Las instituciones aplican principios comunes en la toma de decisiones**

**14** Las instituciones que desarrollan su actividad en el mismo lugar no cuentan con una estrategia inmobiliaria única común, aunque aplican principios similares de toma de decisiones<sup>12</sup>.

### **Adecuación al mandato y a la organización**

**15** Las instituciones adecuan sus estrategias inmobiliarias a su mandato y a su organización. Las estrategias reflejan sus necesidades de espacios específicos, como grandes salas de conferencias, salas de vistas o salas de sesiones. En algunos casos, las instituciones revisan su estrategia inmobiliaria en respuesta a un cambio en su mandato. Por ejemplo, el BCE planificó en un principio alojar a todo su personal en un

---

<sup>12</sup> Se aplican algunos principios, pero no se especifican en los documentos que describen la estrategia inmobiliaria de las instituciones.

edificio, pero tuvo que revisar este planteamiento debido a circunstancias imprevistas (véase a continuación el **recuadro 1**).

### Recuadro 1

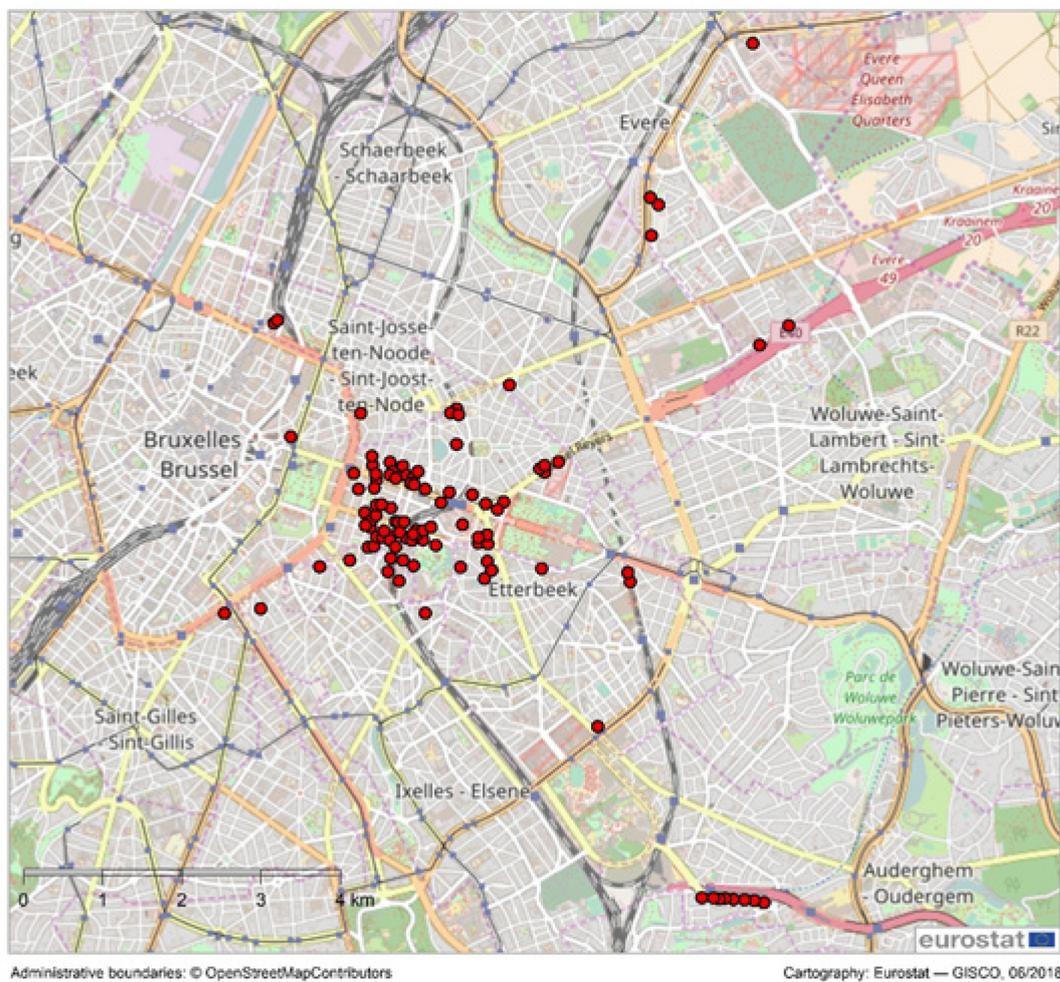
#### Adaptación del enfoque sobre la propiedad del BCE a su nuevo mandato

En 2012, los Estados miembros decidieron ampliar el mandato del BCE para que incluyera las tareas del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Aunque ya se había iniciado la construcción de su principal edificio, el BCE tuvo que buscar oficinas para alrededor de mil efectivos adicionales del personal con el fin de cumplir los requisitos del MUS. El BCE redujo la cantidad de espacio dedicado a oficinas en las orientaciones de asignación de salas, aumentando la proporción de oficinas compartidas y para equipos y reduciendo el objetivo de reserva de flexibilidad —un excedente para permitir mudanzas, por ejemplo, en caso de renovación—, del 10 % al 5 %. No obstante, la institución tuvo que abandonar su plan de concentrar a todo su personal en un edificio y alquilar dos edificios adicionales en Fráncfort.

### Concentración

**16** Las instituciones tienden a concentrarse en pocos edificios de gran tamaño, situados en una o varias zonas, preferiblemente cerca de otras instituciones. Esta preferencia se justifica por las economías de escala, la seguridad, mejores condiciones de trabajo, una mayor productividad (por ejemplo, con la reducción del tiempo empleado en los trayectos entre edificios) y por imagen pública. La aplicación de este principio reduce de manera predeterminada el número de edificios adecuados para comprar o alquilar. En las **ilustraciones 5** y **6** se muestra la distribución geográfica de los edificios de las instituciones en las principales sedes, Bruselas y Luxemburgo.

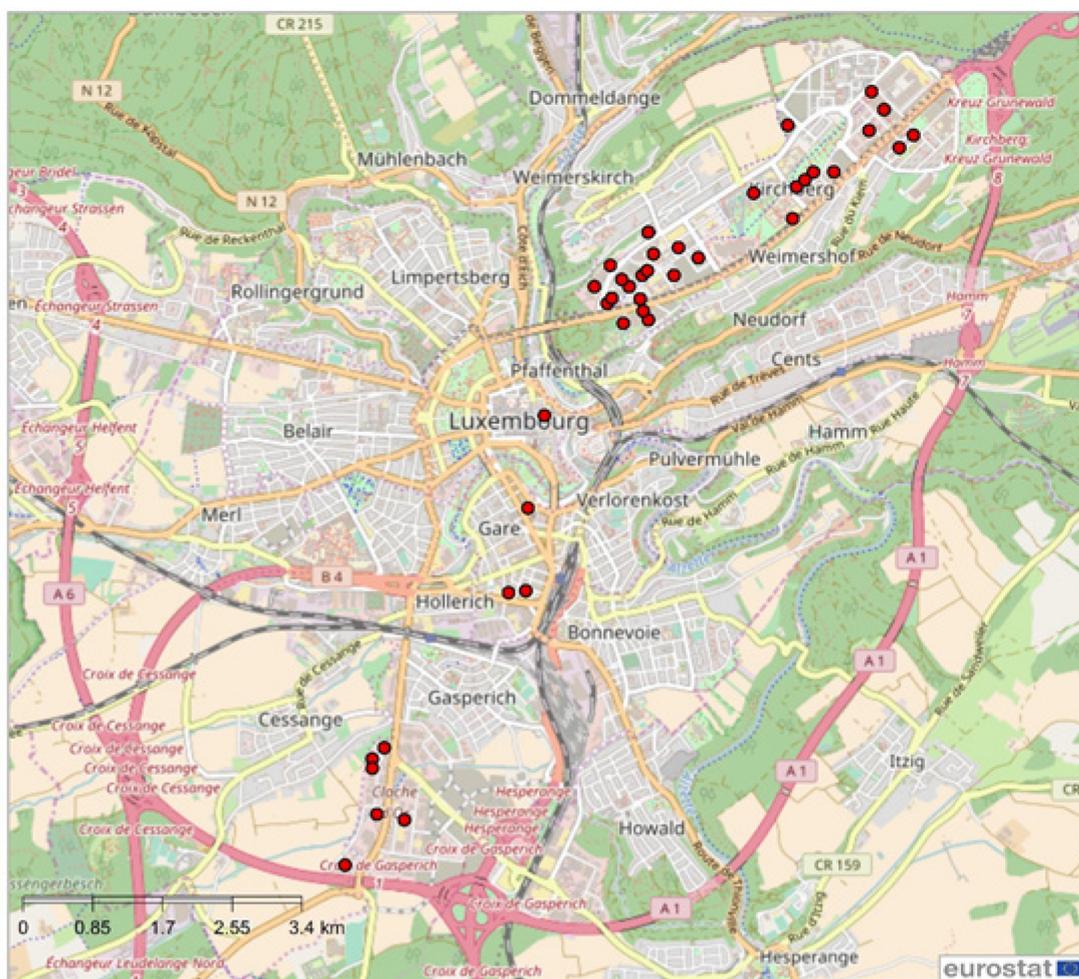
## Ilustración 5 – Ubicación de las instituciones, agencias y organismos de la UE en Bruselas<sup>13</sup>



**Fuente:** Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Almacén de la Comisión situado en Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruselas) no figura en el mapa.

## Ilustración 6 – Ubicación de las instituciones, agencias y organismos de la UE en Luxemburgo



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

**Fuente:** Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

**17** La racionalización del parque inmobiliario mediante la concentración en un número más pequeño de edificios de mayor tamaño, por ejemplo, es uno de los principios clave de la estrategia inmobiliaria de la Comisión. En 2007, dos tercios de los edificios de la Comisión en Bruselas tenían menos de 15 000 m<sup>2</sup> y solo ocho de 61 (el 13 %) tenían más de 20 000 m<sup>2</sup>. Diez años después, 22 de 52 edificios incluidos en el análisis del Tribunal (el 42 %) tenían más de 20 000 m<sup>2</sup>. Aunque las cifras no son plenamente comparables, dado que el análisis del Tribunal solo incluía edificios utilizados principalmente como edificios de oficinas, sí muestran que la Comisión aplicó el principio de menos edificios, pero de mayor tamaño.

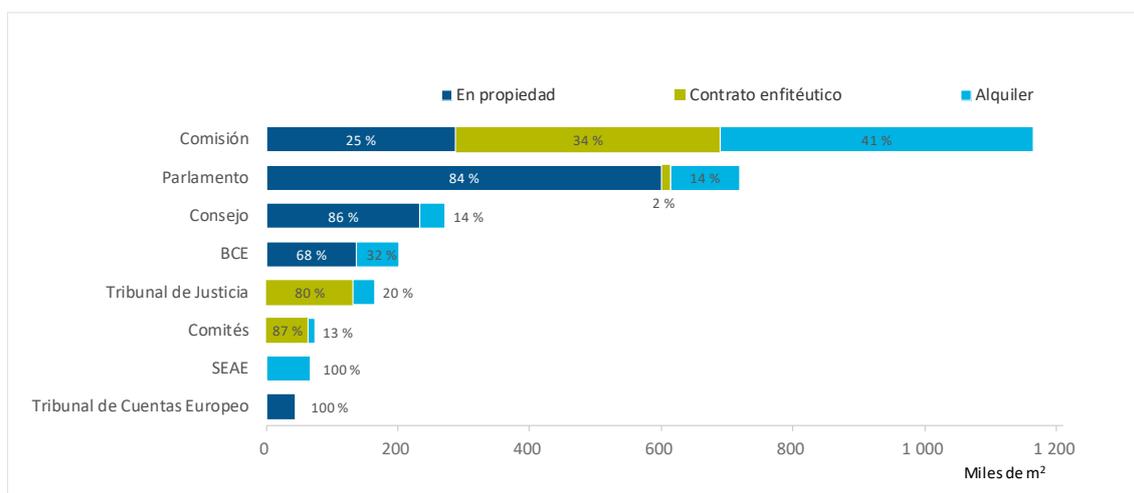
### Propiedad por encima de alquiler

**18** Todas las instituciones examinadas prefieren la propiedad frente al alquiler. La **ilustración 7** compara la superficie total en propiedad (oficinas y espacio no dedicado a

oficinas) con la superficie total en alquiler<sup>14</sup>. Aunque el alquiler permite una gestión flexible de los edificios, la propiedad ofrece a las instituciones una serie de ventajas:

- menos costes a largo plazo (valor añadido si se realizan reformas, recuperación del valor del edificio si se vende);
- condiciones preferentes ofrecidas por el país anfitrión, como la posibilidad de comprar o utilizar superficie sin coste alguno;
- estabilidad de los costes (protección frente a incrementos del alquiler) y una mejor planificación presupuestaria a medio plazo;
- libertad para utilizar y mejorar la propiedad sin las restricciones del arrendador.

### Ilustración 7 – Superficie de edificios alquilados y poseídos (en propiedad o arrendamientos de larga duración)



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos disponibles en los informes inmobiliarios anuales y datos facilitados por las instituciones.

**19** En total, las instituciones que comprende el análisis del Tribunal son propietarias<sup>15</sup> de alrededor del 70 % de la superficie que ocupan, en comparación con alrededor del 60 % de 2004<sup>16</sup>. Este coeficiente aumentará próximamente cuando

<sup>14</sup> Sobre la base de la superficie útil total a nivel del suelo.

<sup>15</sup> Las instituciones consideran los contratos enfitéuticos con opción de compra (enfiteusis) como una propiedad, aunque todavía no hayan ejercido la opción de compra en la mayoría de los casos.

<sup>16</sup> Fuente: «Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier», CPQBF, junio de 2005, y datos facilitados por el BCE.

finalicen importantes proyectos inmobiliarios, como la ampliación del edificio KAD del Parlamento, de la tercera torre de oficinas del Tribunal de Justicia y del complejo JMO II de la Comisión.

## Una amplia cooperación interinstitucional

**20** Las instituciones debaten las cuestiones inmobiliarias estratégicas en varios grupos de trabajo interinstitucionales<sup>17</sup>. En estas reuniones, las instituciones se informan mutuamente sobre sus próximos proyectos inmobiliarios para evitar competir en el mismo mercado. También intercambian información sobre el espacio disponible en sus edificios. Esto ha permitido a las instituciones compartir o subarrendar propiedades<sup>18</sup> u ocupar el espacio que ya no necesitaban otras instituciones<sup>19</sup>. También debaten otras cuestiones inmobiliarias, como cuestiones medioambientales y relacionadas con la energía.

**21** Uno de los principales logros de estos grupos de trabajo es su estrecha cooperación en la contratación pública. Las instituciones establecen procedimientos de licitación interinstitucionales para adquirir, por ejemplo, servicios de mudanzas, suministros de muebles, material y suministros de oficina, seguros y asesoramiento en temas inmobiliarios. Estas compras aumentan la influencia de las instituciones frente a los proveedores de servicios y suministradores y permiten realizar economías de escala. Al mismo tiempo, no obstante, aumentan los criterios de admisibilidad para los licitadores, lo que puede disuadir a las pymes de participar en las licitaciones.

**22** Las instituciones gestionan su parque inmobiliario de manera autónoma y muestran poco interés en crear una agencia inmobiliaria interinstitucional. Consideran

---

<sup>17</sup> El Grupo de trabajo interinstitucional sobre infraestructuras, logística y servicios internos en Bruselas y el «Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg» en Luxemburgo.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el almacén interinstitucional que comparten la Comisión y el Consejo a las afueras de Bruselas.

<sup>19</sup> Por ejemplo, después de que la Comisión dejara el edificio SDME en Bruselas, el Parlamento pudo negociar un mejor precio del edificio para cubrir sus necesidades residuales. El SEAE mantiene actualmente negociaciones sobre los edificios SCAN, que la Comisión también ha dejado. El Parlamento relevó al Tribunal de Justicia en el alquiler del edificio GEOS en Luxemburgo y traspasó el alquiler de su anterior edificio (President) al BEI. El Tribunal de Justicia ha subarrendado el excedente de espacio al BEI, al Tribunal de Cuentas y al Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea, con carácter temporal.

que los equipos especializados de gestión inmobiliaria, situados cerca de los responsables de las decisiones en cada una de las instituciones, están mejor preparados para cubrir sus necesidades específicas.

### **En cierta medida, las instituciones optan por nuevas formas de trabajar (NWoW), pero todavía no han evaluado los costes y beneficios de los proyectos NWoW ejecutados.**

**23** El enfoque NWoW tiene como finalidad transformar el entorno de oficina con la introducción de espacios de trabajo colaborativo y una cultura de trabajo más flexible<sup>20</sup>. El enfoque NWoW no supone necesariamente la reducción del espacio de oficina, sino más bien la transformación del entorno y de la cultura del trabajo en cooperación con la dirección y el personal, y con el compromiso de estos.

**24** Las instituciones de la UE han introducido el enfoque NWoW por medio de distintas iniciativas y cambios. Por ejemplo, las instituciones han implantado el teletrabajo ocasional o estructural<sup>21</sup>. En el Consejo y en los Comités, la introducción del teletrabajo estructural ha dado lugar a un uso más denso del espacio de oficina, mediante la introducción de oficinas compartidas para teletrabajadores estructurales.

**25** La Comisión introdujo espacios segmentados y colaborativos en tres edificios<sup>22</sup> de Bruselas para optimizar el uso de la superficie disponible. Según la Comisión, esto supuso un aumento medio del 46 % en la ocupación de estos edificios. Los resultados de la encuesta de satisfacción del personal que trabaja en entornos colaborativos en estos tres edificios aún no estaban disponibles en el momento de la fiscalización. En Luxemburgo, la Comisión utiliza espacios de trabajo colaborativo para alrededor de doscientas personas en dos edificios<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> NWoW requiere el desarrollo de herramientas específicas en tres ámbitos principales: Recursos humanos/cultura de la organización (incluido el enfoque basado en la actividad, la política de teletrabajo y la evaluación del personal), Tecnologías de la información y la comunicación (infraestructura informática fiable y sin soporte de papel) y Espacio de trabajo (espacios silenciosos, espacios colaborativos, diseño de la oficina, etc.).

<sup>21</sup> Oportunidad para alternar períodos regulares de teletrabajo y de trabajo en la oficina, cuando sea posible.

<sup>22</sup> MO15, MERO y CSM1.

<sup>23</sup> Drosbach y Euroforum.

**26** El Parlamento encargó estudios de viabilidad con miras a crear espacios colaborativos en dos nuevos proyectos inmobiliarios<sup>24</sup>. Aunque el proyecto en su forma original fue abandonado posteriormente, el Parlamento está aplicando algunos de sus elementos en estos dos edificios, sobre la base de un diálogo con los servicios afectados.

**27** El enfoque NWoW entraña costes adicionales de inversión y se aplica por lo general como parte de proyectos de reforma o de nueva construcción. Las instituciones todavía no han evaluado completamente los beneficios económicos y de otro tipo de los espacios de trabajo colaborativo ejecutados, como el aumento de la productividad.

### **Las decisiones sobre el espacio de oficinas están bien fundadas, pero los mecanismos de financiación de proyectos de construcción con frecuencia son complejos y afectan la transparencia presupuestaria**

**28** El Tribunal examinó el modo en que las instituciones se dirigen a los países anfitriones para obtener las mejores condiciones al seleccionar sus edificios.

**29** El Tribunal analizó si las decisiones sobre nuevos proyectos inmobiliarios se basaban en criterios de buena gestión financiera.

**30** También estudió si los mecanismos de financiación seleccionados por las instituciones tenían en cuenta las opciones disponibles con arreglo al Reglamento Financiero, eran transparentes y promovían la rendición de cuentas.

### **En general, los países anfitriones ofrecen apoyo y condiciones preferentes a las instituciones**

**31** La mayoría de los edificios del parque de las instituciones están situados en Bruselas y en Luxemburgo, mientras que el BCE se encuentra en Fráncfort. De conformidad con los Tratados de la UE<sup>25</sup>, la mayoría de los países anfitriones exigen a

---

<sup>24</sup> Martens y KAD.

<sup>25</sup> Artículo 3 del Protocolo (n.º 7) sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea (TFUE).

las instituciones de impuestos directos sobre los ingresos, los inmuebles y otros activos, y de impuestos indirectos<sup>26</sup>. Algunos países anfitriones también ofrecen a las instituciones otras ventajas, en función de las posibilidades y del resultado de las negociaciones.

**32** Los dos casos siguientes constituyen ejemplos recientes de condiciones preferentes que ofrecen las autoridades belgas. En el edificio Europa, las autoridades belgas ofrecieron al Consejo el terreno y el edificio existente por el importe simbólico de un euro y gestionaron el proyecto inmobiliario de manera gratuita. En una parcela en la Rue de la Loi, la Comisión ha recibido el derecho a casi duplicar la capacidad de construcción. La Comisión calcula que la construcción a la máxima capacidad en este caso ahorraría hasta 130 millones de euros en inversión en terrenos en otra ubicación de la zona.

**33** En Luxemburgo, las instituciones también disfrutaban de condiciones preferentes y de ayudas estatales en sus proyectos inmobiliarios. Por ejemplo, las autoridades luxemburguesas ofrecieron al Parlamento y al Tribunal de Justicia el terreno de sus complejos de edificios por el importe simbólico de un euro<sup>27</sup> y ambas instituciones alquilan algunos de sus edificios al Estado por un importe preferente. El nivel de implicación de las autoridades nacionales competentes en los proyectos inmobiliarios de las instituciones puede variar: ofrecen apoyo técnico al Parlamento para la construcción de su nuevo complejo KAD II, pero asumen plena responsabilidad en la gestión de los proyectos inmobiliarios del Tribunal de Justicia.

**34** La Comisión acordó con el Estado luxemburgués sustituir su principal edificio en Luxemburgo (el edificio Jean-Monnet, JMO). En diciembre de 2015, tras la decisión de la Comisión de dejar el edificio JMO<sup>28</sup>, alcanzaron un acuerdo político para compartir el coste del espacio de sustitución temporal. El edificio que lo sustituirá (JMO II) albergará a la mayoría del personal local de la Comisión y eliminará la necesidad de la mayor parte de sus edificios alquilados.

**35** En 1998, el BCE firmó un acuerdo con el Gobierno de la República Federal de Alemania en el que definía las respectivas funciones y responsabilidades. Las

---

<sup>26</sup> Exención fiscal mediante abono o reembolso.

<sup>27</sup> El Estado disfruta de un derecho de preferencia para la compra de los edificios.

<sup>28</sup> Sobre la base de estudios técnicos de 2013, que revelaron riesgos más elevados de lo que se había supuesto en relación con la presencia de amianto en el edificio.

autoridades nacionales no ofrecieron al BCE ninguna condición preferente para sus proyectos inmobiliarios. El BCE compró los terrenos<sup>29</sup> para construir su sede principal a la ciudad de Fráncfort con arreglo a condiciones estándar del mercado. Sin embargo, como parte de la compra la ciudad de Fráncfort se comprometió a contribuir a los costes derivados, entre otras cosas, de la contaminación del suelo debida a la anterior utilización del terreno.

### **En general, se tomaron buenas decisiones en la obtención de espacio de oficinas**

**36** El Tribunal analizó doce edificios de oficinas recientemente adquiridos y alquilados y proyectos de construcción en marcha del Parlamento<sup>30</sup> y de la Comisión<sup>31</sup>, las instituciones con el parque inmobiliario de mayor tamaño, con el fin de evaluar si las decisiones se basaron en:

- una evaluación plurianual de las necesidades de espacio;
- el respeto de las restricciones presupuestarias;
- el cumplimiento de las especificaciones técnicas;
- la exploración del mercado;
- un análisis coste-beneficio;
- la consideración de los costes relacionados con el ciclo de vida completo de los edificios, por lo que se refiere a renovación inicial, mantenimiento, gastos de funcionamiento y reformas;
- una comparación de las opciones de financiación.

**37** El Tribunal constató algunas excepciones<sup>32</sup>:

---

<sup>29</sup> Sede de Grossmarkthalle, vestíbulo del antiguo mercado mayorista de Fráncfort, declarado monumento histórico y construido en 1928.

<sup>30</sup> KAD I, Martens y SQM.

<sup>31</sup> MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II y Drosbach, ala D.

<sup>32</sup> ORBN, JMO II y Drosbach, ala D.

- a) Con arreglo a las normas de desarrollo del Reglamento Financiero<sup>33</sup>, los contratos inmobiliarios<sup>34</sup> se podrán celebrar mediante el procedimiento negociado tras la exploración del mercado local. En principio, la Comisión aplica la llamada «metodología Kallas», que implica la publicación previa de un anuncio de prospección de edificios. Sin embargo, la metodología no se aplicó en dos casos que formaban parte de la muestra del Tribunal: en el edificio ORBAN en Bruselas, y en el Ala D del Drosbach en Luxemburgo. En ambos casos la excepción se justificó por el hecho de que la Comisión ya ocupaba edificios adyacentes<sup>35</sup>. La Comisión tiene previsto revisar esta metodología.
- b) La Comisión incluye en sus notas para la autoridad presupuestaria<sup>36</sup> un análisis coste-beneficio de los nuevos proyectos. El Tribunal no halló pruebas de dicho análisis en la documentación del proyecto JMO II. El proyecto será financiado por el Estado luxemburgués y la Comisión tendrá la opción de adquirir el edificio una vez finalizado. No hay indicios de que la Comisión analizara otras opciones de financiación.

### **Los mecanismos de financiación de grandes proyectos de construcción menudo son complejos y por ello afectan a la transparencia presupuestaria.**

**38** Desde 2013, de conformidad con el Reglamento Financiero, se puede financiar la adquisición o construcción de inmuebles mediante un préstamo comercial<sup>37</sup>. La mayoría de los proyectos de construcción en marcha o finalizados recientemente comenzaron antes de esta fecha. Para financiar dichos proyectos (véanse los proyectos examinados en los apartados 43 a 50), las instituciones a menudo utilizaban complejos

---

<sup>33</sup> Artículo 134, apartado 1, de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero.

<sup>34</sup> Conforme al artículo 121 de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero, los contratos inmobiliarios tienen por objeto la compra, la enfiteusis, el usufructo, el arrendamiento financiero, el arrendamiento-venta, con o sin opción de compra, de terrenos, edificios existentes u otros bienes inmuebles.

<sup>35</sup> La excepción en el caso del edificio ORBAN se justificó además por la urgencia de responder a necesidades de espacio de oficinas, Debidas a que no pudieron concluirse las negociaciones para el edificio seleccionado inicialmente.

<sup>36</sup> Con arreglo al artículo 179, apartado 3 del Reglamento Financiero aplicable hasta el final de 2012 y el artículo 203, apartado 5 del Reglamento Financiero aplicable desde 2013.

<sup>37</sup> Artículo 203, apartado 8, del Reglamento Financiero. Este reglamento no es aplicable al BCE.

métodos de financiación que suponían la participación de intermediarios estatales o financieros (véase un ejemplo en el **recuadro 2**), y en consecuencia, no tienen directamente el control de los aspectos financieros de los proyectos.

## Recuadro 2

### Compleja financiación en los proyectos de construcción del Tribunal de Justicia

Desde 1994, las autoridades nacionales de Luxemburgo han gestionado los proyectos de construcción del Tribunal de Justicia mediante un promotor privado que obtiene los fondos necesarios en los mercados financieros. Una vez que los pagos del alquiler hayan cubierto todos los gastos de construcción, los costes financieros y adicionales, el Tribunal de Justicia tomará posesión del edificio.

Las autoridades nacionales de Luxemburgo y el promotor privado son legalmente responsables de las decisiones tomadas. En última instancia, sin embargo, es el Tribunal de Justicia el que asume los costes.

**39** El Parlamento obtuvo préstamos bancarios para la ampliación del edificio Konrad Adenauer (KAD II), a través de una compleja estructura de financiación que incluía a una empresa intermediaria (propiedad de un banco comercial), que asumió la financiación del proyecto. La empresa firmó dos contratos de financiación, uno con el BEI y otro con un banco comercial, donde cada uno facilitaba el 50 % de la financiación del proyecto.

**40** El Parlamento y el Tribunal de Justicia prefinanciaron los proyectos inmobiliarios con dotaciones sin utilizar de otras líneas presupuestarias:

- entre 2012 y 2016, el Parlamento traspasó 260 millones de euros de varias líneas presupuestarias para financiar el proyecto del KAD II. De los 474 millones de euros de la línea de crédito obtenida, el Parlamento utilizó 16 millones. El Parlamento calculó que esto supuso un ahorro en intereses de hasta 85 millones de euros.
- Siguiendo el mismo mecanismo, el Tribunal de Justicia había efectuado pagos previos por sus proyectos inmobiliarios por un importe de 89 millones de euros desde 2007. Según el Tribunal de Justicia, esto redujo significativamente el impacto presupuestario de los pagos de arrendamiento financiero hasta 2026 gracias al ahorro estimado en los costes de financiación de más de 24 millones de euros en todo el período.

**41** Las autoridades belgas recibieron del Consejo anticipos para el proyecto del edificio Europa por valor de 294 millones de euros gracias a dotaciones traspasadas de

otras líneas presupuestarias. Los anticipos abonados por el Consejo generaron intereses por 10,3 millones de euros (valor neto). Los anticipos pagados en los tres primeros años no correspondían a los progresos de las obras, de modo que en la práctica el Consejo estaba prefinanciando el proyecto (véase el **recuadro 3**).

### Recuadro 3

#### Los anticipos para la construcción del edificio del Consejo de Europa no reflejan los progresos del proyecto

En el acuerdo para la construcción del edificio Europa (conocido anteriormente como «Residence Palace») el Estado belga acordó prefinanciar el proyecto. Sin embargo, en los tres primeros años del proyecto (2008 a 2010<sup>38</sup>), el Consejo pagó al Estado belga anticipos que representaban el 82 % del presupuesto total estimado (235 millones de euros) pese a que los costes incurridos solo representaban el 12 % del presupuesto y la fase de construcción del proyecto todavía no había comenzado<sup>39</sup>. El Consejo siguió pagando anticipos de aproximadamente diez millones al año hasta la finalización del proyecto.

**42** Aunque algunas instituciones (Parlamento, Consejo) efectuaban periódicamente pagos de anticipos sobre sus proyectos de construcción, no planificaron los importes de los anticipos en las líneas presupuestarias correspondientes del presupuesto de la UE. Esta práctica normalmente da lugar a un elevado nivel de transferencias presupuestarias al final del ejercicio, lo que afecta a la transparencia del procedimiento presupuestario. Este enfoque práctico permite que el presupuesto de los gastos administrativos generales evoluciones de manera estable. Sin embargo, el Tribunal no considera que esta práctica ahorre dinero al contribuyente europeo, como sugieren las instituciones de la UE.

#### Los grandes proyectos de construcción sufren retrasos y, en algunos casos, importantes sobrecostes

**43** El Tribunal analizó la ejecución de cuatro grandes proyectos de construcción realizados por el Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia.

<sup>38</sup> El acuerdo detallado se firmó en marzo de 2008; hasta el 31 de diciembre de 2010 se pagaron 235 millones de euros.

<sup>39</sup> Informe de auditoría interna «Acquisition du Résidence Palace», de 8 de junio de 2011.

## El proyecto del Tribunal de Justicia: dentro del presupuesto y del plazo

**44** En los últimos años, el Tribunal de Justicia ha llevado a cabo tres grandes proyectos de construcción<sup>40</sup> en estrecha colaboración con las autoridades luxemburguesas. Las autoridades nacionales han gestionado las obras de manera gratuita. Han gestionado las licitaciones, han garantizado que los estudios y las obras se llevaran a cabo correctamente y se han encargado del control de calidad y de la obtención de los certificados que exigía la legislación. Han aportado su conocimiento del mercado, sus conocimientos especializados en el ámbito técnico y en la gestión y supervisión de proyectos de construcción. Además, dado que el Tribunal de Justicia no actuó como promotor, solo se necesitó un reducido número de efectivos de su personal para el seguimiento del proyecto. Los proyectos se completaron a tiempo y sin costes adicionales. En el momento de la fiscalización del Tribunal, el proyecto en curso de construcción de una tercera torre (proyecto CJ9) se encontraba dentro del presupuesto estimado y en plazo.

## El proyecto Europa del Consejo: dentro del presupuesto, pero con retrasos

**45** En 2005<sup>41</sup>, el Consejo delegó la gestión de la renovación del bloque A del «Residence Palace» a las autoridades belgas. El edificio debía albergar las reuniones del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

**46** El precio final negociado<sup>42</sup> no superaba significativamente el presupuesto original: 246 millones de euros frente a 240 millones del presupuesto original, ambos precios basados en valores de 2004. Sin embargo, el final de la construcción se retrasó tres años. Los retrasos se debieron a cambios en el proyecto por circunstancias

---

<sup>40</sup> CJ4 (2001-2008) Renovación del Palais y cuarta extensión de los edificios del Tribunal (Anneau, Galería, Torre A, Torre B); CJ8 (2006-2013) Renovación y mejora de los edificios anexos (Erasmus = Anexo A, Thomas More = Anexo B y Anexo C); CJ9 (2013-en curso) Construcción de una quinta extensión - Tercera Torre.

<sup>41</sup> El calendario completo del proyecto está disponible en el sitio web del Consejo (<http://www.consilium.europa.eu/en/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

<sup>42</sup> El acuerdo preveía la posibilidad de celebrar un convenio amistoso sobre el precio final del proyecto con arreglo a documentación justificativa facilitada por el Estado y analizada y aprobada por el Consejo, lo que permitió a este negociar el precio que a continuación se convirtió en el precio final y quedar libre de toda obligación pasada, presente y futura.

imprevistas<sup>43</sup>. Una serie de insuficiencias en la gestión del proyecto contribuyó a dichos retrasos:

- Las autoridades nacionales no gestionaron adecuadamente las solicitudes de modificaciones ni pagaron a tiempo a los contratistas;
- las empresas de consultoría contratadas por las autoridades nacionales tenían poca capacidad para trasladar al pliego de condiciones los complejos requisitos funcionales y de calidad del Consejo. Esto lastró el proyecto de principio a fin y provocó la mayoría de las solicitudes de modificación;
- fue complicado llegar a un acuerdo sobre el precio final porque, incluso seis meses después de la entrega, las autoridades nacionales no pudieron facilitar la lista completa de facturas.

**47** El Consejo mitigó en parte el impacto ampliando su equipo del proyecto y redoblando los procedimientos de gestión del proyecto y los controles internos.

### **El proyecto KAD II del Parlamento: importantes retrasos que han dado lugar a costes adicionales**

**48** En un principio, el edificio KAD II debía entregarse en 2013. El cálculo actual es el siguiente: finales de 2019 para la zona de obras este y 2022 para la zona de obras oeste. Las principales explicaciones de este retraso son la limitada experiencia del Parlamento como promotor y la primera licitación de obras de construcción fallida. El establecimiento de la estructura financiera y del modelo de financiación se retrasó tres meses debido a la primera licitación fallida.

**49** El presupuesto inicial estimado de 315,5 millones de euros se revisó en 2009 a 363 millones de euros<sup>44</sup>. Para garantizar el éxito de la licitación y respetar el presupuesto asignado, el Parlamento redujo el volumen del proyecto, modificó las

---

<sup>43</sup> La mayoría de estos cambios se debían a la nueva configuración del Consejo Europeo y a la creación del puesto de Presidente con prerrogativas especiales por lo que respecta a la representación de la Unión en terceros países, ambos a consecuencia del Tratado de Lisboa. También hubo retrasos significativos debidos al recurso al Tribunal de Primera Instancia interpuesto por uno de los competidores que no fueron seleccionados en el procedimiento de adjudicación, la detección de una contaminación significativa del suelo y un aumento de los requisitos de seguridad.

<sup>44</sup> En precios de 2005, incluidos solo los costes de construcción.

especificaciones técnicas y permitió una mayor competencia en el procedimiento de contratación pública al aumentar el número de lotes. Dado que el proyecto aún no ha concluido, el precio final se desconoce. El Parlamento prevé mantener los costes dentro del actual presupuesto de 432 millones de euros<sup>45</sup>. Teniendo en cuenta el incremento del 8 % en el índice de precios para las obras de construcción entre 2012 y 2017, los costes de construcción podrían seguir aumentando.

**50** Debido al retraso, el Parlamento tiene que alquilar otros edificios en Luxemburgo por un período más largo que el previsto inicialmente. El coste de alquiler adicional asciende a 14,4 millones de euros al año o 86 millones de euros en el período de seis años. En términos contables, este coste de alquiler adicional queda compensado por un comienzo más tardío de la depreciación de la inversión en el nuevo edificio (17,3 millones anuales). El contribuyente europeo, no obstante, paga el coste de alquiler adicional más la construcción del nuevo edificio.

### **El proyecto JMO II de la Comisión: retrasos y costes adicionales**

**51** Las prolongadas negociaciones con el Estado luxemburgués retrasaron el inicio del principal proyecto de construcción de la Comisión en Luxemburgo, el JMO II. Se tardó quince años en llegar a un acuerdo inicial en 2009.

**52** La Comisión y las autoridades luxemburguesas previeron que el edificio se entregaría en dos fases, la primera a mediados de 2016 y la segunda al final de 2019. La cronología para la entrega del edificio se revisó varias veces antes de que comenzaran las obras de construcción. La última cronología conocida para el proyecto JMO II fija la fecha de entrega para la primera fase en febrero de 2023 y para la segunda fase en febrero de 2024.

**53** El retraso en el inicio del proyecto de construcción fue causado sobre todo por la incertidumbre respecto del concurso de proyectos arquitectónicos, los problemas administrativos del procedimiento de licitación para las obras de explanación y las medidas de seguridad adicionales que tuvieron que incorporarse al proyecto. Todavía no está claro el modo en que se repartirán los costes resultantes de estos retrasos entre las autoridades luxemburguesas. Además, en 2015 la Comisión tuvo que evacuar su edificio principal en Luxemburgo, el JMO, como medida de precaución para evitar exponer al personal a cualquier posible peligro derivado de la presencia de amianto.

---

<sup>45</sup> En precios de 2012 solo para construcción, excluidos los honorarios de los arquitectos, el desarrollo del proyecto, y los costes de mejora del actual edificio KAD.

Así pues, alquiló espacio de oficinas adicional en varios edificios para realojar al personal.

**54** Teniendo en cuenta el acuerdo inicial y el último calendario conocido, el Tribunal estima que la Comisión incurrirá en gastos de alquiler por un valor de 248 millones<sup>46</sup> debido al retraso en el comienzo del proyecto de construcción y a la necesidad de alquilar espacio de oficinas adicional tras la evacuación del edificio JMO. No obstante, este retraso supone un inicio tardío de los pagos de arrendamiento del edificio JMO II. La Comisión estima los pagos de arrendamiento financiero no pagados durante el período de retraso en 176,2 millones de euros<sup>47</sup>.

### El seguimiento y los informes no son suficientes

**55** El Tribunal examinó el seguimiento que realizan las instituciones de la UE de distintos aspectos de su actual parque inmobiliario (gestión del espacio e instalaciones, condiciones contractuales, cumplimiento de las especificaciones técnicas), incluidos indicadores relativos al uso eficiente y al coste de los edificios. Esto les proporcionaría una síntesis de su parque, que les permitiría identificar posibles ámbitos de mejora. El Tribunal examinó si las instituciones habían mejorado la normalización de la medición y categorización de las superficies y si era posible comparar la eficiencia con los datos disponibles a nivel interno y los datos comunicados a las autoridades presupuestarias.

### Las instituciones efectúan el seguimiento de distintos aspectos, pero no hay indicadores relativos al uso eficiente y al coste de los edificios

**56** Las instituciones utilizan distintos sistemas y herramientas informáticas para gestionar su parque inmobiliario y efectuar un seguimiento de la misma. Cada aspecto del parque inmobiliario, como la gestión de las instalaciones, la asignación de espacio, el consumo de energía, los aspectos financieros, jurídicos y contables, es objeto de seguimiento informático o manual, por medio de hojas de cálculo.

**57** En Luxemburgo, la Comisión utiliza informes de asignación de espacio para gestionar de modo coherente los derechos de asignación de espacio definidos en el «Manual de condiciones de alojamiento». En Bruselas, la Comisión ha estado

---

<sup>46</sup> La estimación se basa en el último calendario conocida de la Comisión sobre su abandono de los edificios alquilados y la mudanza del personal al JMO II.

<sup>47</sup> Sobre la base de la hipótesis de la Comisión de 2013, establecida en el momento de la firma del contrato marco con las autoridades luxemburguesas.

desarrollando su software de gestión inmobiliaria integrada desde 2015 que, en última instancia, debería ofrecer un punto de acceso a toda la información relacionada con el parque inmobiliario de la Comisión. Sin embargo, el sistema que se usa actualmente no elabora informes de seguimiento para controlar que el espacio asignado a los departamentos temáticos (direcciones generales) sea conforme a las condiciones definidas en el Manual de condiciones de alojamiento.

**58** El sistema del Parlamento para gestionar el espacio de oficinas y planificar las necesidades de alojamiento puede generar varios informes<sup>48</sup>. No obstante, el Tribunal no halló pruebas de que el Parlamento utilice estos informes para realizar un seguimiento periódico de su espacio de oficinas. El Parlamento tiene previsto desarrollar de aquí a 2026 un sistema que permita almacenar en formato electrónico toda la información relacionada con los edificios.

**59** La mayoría de las instituciones no efectúan un seguimiento periódico de los indicadores para evaluar la eficiencia de su parque inmobiliario con fines de gestión.

**60** En Bruselas, la Comisión usa un único indicador relacionado con eficiencia del espacio de oficinas en su parque inmobiliario: la superficie útil de oficina asignada por cada estación de trabajo. Establece una media de 14 m<sup>2</sup>, con el objetivo de que se conviertan en 12 m<sup>2</sup> para 2020, sobre todo con la introducción de espacios colaborativos. El Tribunal no halló indicadores relacionados con la eficiencia del espacio de oficinas en los informes anuales de actividad pertinentes del Parlamento, del Consejo o del Tribunal de Justicia, ni estas instituciones elaboraron otros informes de gestión para evaluar la eficiencia de la gestión del espacio de oficinas.

**61** No obstante, la Comisión tiene definiciones<sup>49</sup> para indicadores de eficiencia como superficie útil/superficie construida; superficie utilizable sobre el nivel del suelo/superficie útil sobre el nivel del suelo; superficie de oficinas/superficie útil sobre el nivel del suelo. El Tribunal halló pruebas de que la eficiencia de las superficies del edificio es uno de los criterios que se tienen en cuenta al evaluar las ofertas de nuevos proyectos inmobiliarios. Sin embargo, la Comisión no realiza un seguimiento de estos indicadores en la totalidad de su parque inmobiliario.

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, el informe GPI 480 ofrece una imagen de las superficies de todos los edificios, por ubicación, desglosadas en espacio de oficinas/ espacio específico/ instalaciones.

<sup>49</sup> Las definiciones figuran en el código de medición aplicable a los edificios de la Comisión en Bruselas.

**62** El BCE aplica un enfoque bien desarrollado para realizar seguimiento e informes sobre su parque inmobiliario (véase el **recuadro 4**).

#### Recuadro 4

##### Seguimiento e informes del BCE sobre su parque inmobiliario

Basándose en el sistema de gestión de instalaciones y espacio, el servicio encargado de la gestión de edificios analiza parámetros como la asignación de espacio por dirección, la superficie de oficina media por estación de trabajo, el espacio medio de oficinas por miembro del personal, etc. También analiza distintos tipos de costes relativos a los edificios (alquiler, mantenimiento, energía, servicios de limpieza y otros costes de funcionamiento). El BCE informa de su parque inmobiliario en un informe de gestión mensual, que incluye, por ejemplo, la evolución de las estaciones de trabajo disponibles y ocupadas, la evolución de las reservas e información sobre las estaciones de trabajo por ámbito de actividad.

#### Los datos disponibles no están normalizados, por lo que no es fácil establecer comparaciones entre instituciones

**63** En 2009, las instituciones de la UE<sup>50</sup> aprobaron el código de medición interinstitucional, que define los métodos de medición y los tipos básicos de superficies de edificios sobre la base de normas alemanas. Cada institución ha desarrollado más este código por categorías de superficie más detalladas, dificultando la comparación de datos de las distintas instituciones<sup>51</sup>. La Comisión incluso utiliza distintas categorías de superficie en Bruselas y en Luxemburgo, lo que dificulta su elaboración de informes sobre la base de los mismos parámetros.

**64** Aunque tres de las cinco instituciones examinadas<sup>52</sup> utilizan la misma plataforma informática para su gestión del espacio, cada una estaba adaptada individualmente. Esto afecta negativamente a la disponibilidad de datos comparables.

<sup>50</sup> Aunque el BCE no forma parte de dicho acuerdo, aplica las mismas normas.

<sup>51</sup> Por ejemplo, el Consejo incluye pequeñas salas de reunión en la subcategoría menor del espacio de oficinas, mientras que otras instituciones de la UE (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia) no.

<sup>52</sup> Consejo, Tribunal de Justicia y Comisión (OIL).

**65** Todos los años, a más tardar el 1 de junio, las instituciones presentan a las autoridades presupuestarias un informe detallado de su política inmobiliaria<sup>53</sup>. Este requisito se introdujo en virtud del Reglamento Financiero en 2013. Dicho informe debe incluir el gasto y la superficie de cada edificio, así como la evolución prevista de la programación de superficies y ubicaciones para los próximos años. Este requisito dio más transparencia a la situación y a las acciones de las instituciones en materia de propiedades ante las autoridades presupuestarias y, en algunas instituciones, también ante el público general<sup>54</sup>.

**66** La **ilustración 8** muestra que, en sus informes inmobiliarios anuales, cada institución utiliza distintas categorías de superficies, por lo que dichas categorías no se pueden utilizar para establecer comparaciones. El Reglamento Financiero no exige que se incluya información sobre el número de estaciones de trabajo o el personal alojado, ni ningún indicador sobre la eficiencia.

### Ilustración 8 – Informes inmobiliarios anuales: categorías de espacio de oficinas

Categorías de superficies en el informe inmobiliario anual	Instituciones que usan estas categorías en sus informes anuales
Espacio de oficinas (sobre el nivel del suelo, por debajo del suelo, total) Zonas específicas (sobre el nivel del suelo, por debajo del suelo, total) Instalaciones (sobre el nivel del suelo, por debajo del suelo, total)	Consejo
Espacio de oficinas sobre el nivel del suelo Espacio no dedicado a oficinas sobre el nivel del suelo	Comisión Tribunal de Justicia
Total superficie bruta	Parlamento Europeo

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes inmobiliarios anuales de 2017 de las instituciones.

<sup>53</sup> Informe inmobiliario anual con arreglo al artículo 203, apartado 3 del Reglamento Financiero (no aplicable al BCE).

<sup>54</sup> Los informes inmobiliarios anuales del Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia son documentos públicos.

**67** Además, el informe de la Comisión no ofrece una imagen clara de los distintos tipos de superficie de su parque inmobiliario, ya que no define claramente los criterios que distinguen el espacio de oficinas del espacio no dedicado a oficinas. Asimismo, las superficies utilizadas por la Comisión en el informe inmobiliario anual no se pueden comparar con las registradas en las herramientas de gestión del espacio.

**68** El intento más reciente de elaborar información consolidada sobre los edificios de las instituciones de la UE se remonta a 2010. Las instituciones de la UE elaboraron un informe en el contexto del proyecto de presupuesto de 2011 en respuesta a una solicitud del Parlamento y del Consejo para que proporcionaran «información global sobre asuntos inmobiliarios con el anteproyecto de presupuesto/previsiones»<sup>55</sup>. Dicho informe<sup>56</sup> presentaba datos sobre los siguientes cocientes para el parque inmobiliario de las instituciones:

- proporción de espacio de oficinas y de espacio no dedicado a oficinas en la superficie total;
- espacio de oficinas/empleado;
- gasto medio/m<sup>2</sup>.

**69** Los valores de los indicadores diferían significativamente de una institución a otra. El Tribunal no obtuvo prueba alguna de que los datos facilitados hubieran sido analizados, ni de que se exigiera a las instituciones que mejoraran la comparabilidad de los indicadores o que elaboraran los informes con más frecuencia.

## **Los indicadores de superficie son comparables entre las instituciones, pero los costes varían considerablemente**

**70** Partiendo de la información disponible y aplicando correcciones si era necesario, el Tribunal comparó la eficiencia de las políticas inmobiliarias de las instituciones. Para ello, calculó y analizó los indicadores de superficie y los alquileres recientemente negociados con respecto a los niveles del mercado.

---

<sup>55</sup> Comunicado de prensa de la reunión 2975 del Consejo de la Unión europea (Asuntos económicos y financieros (Presupuesto)) en Bruselas el 18 de noviembre de 2009, p.15 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-09-333\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_en.htm)).

<sup>56</sup> Información inmobiliaria consolidada facilitada por las instituciones europeas con el proyecto de presupuesto de 2011, 20 de mayo de 2010.

**71** También calculó los alquileres por persona pagados anualmente y el coste por metro cuadrado de los edificios recientemente construidos o adquiridos.

### Las superficies medias de oficina son comparables

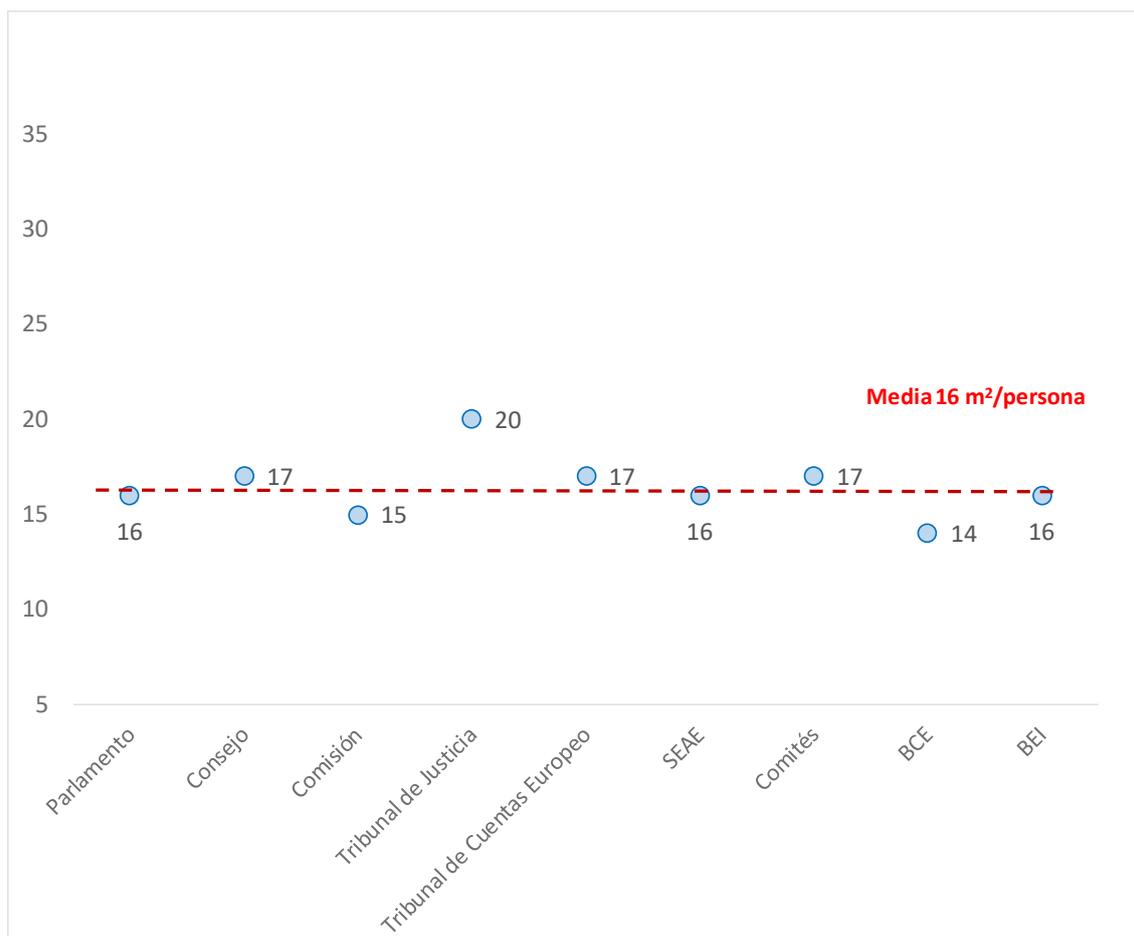
**72** Para poder comparar el uso del espacio de oficinas, el Tribunal calculó los indicadores de superficie a partir de los datos obtenidos de las instituciones de la UE (véase la metodología utilizada en el **anexo I**).

**73** La **ilustración 9** muestra que la superficie media de oficina por persona en la mayoría de las instituciones se acerca a la media ponderada para todas las instituciones, de 16 m<sup>2</sup> por persona<sup>57</sup>, mientras que la **ilustración 10** muestra que la superficie de oficina por persona en la mayoría de los edificios es inferior o cercana a la media, e identifica los valores atípicos.

---

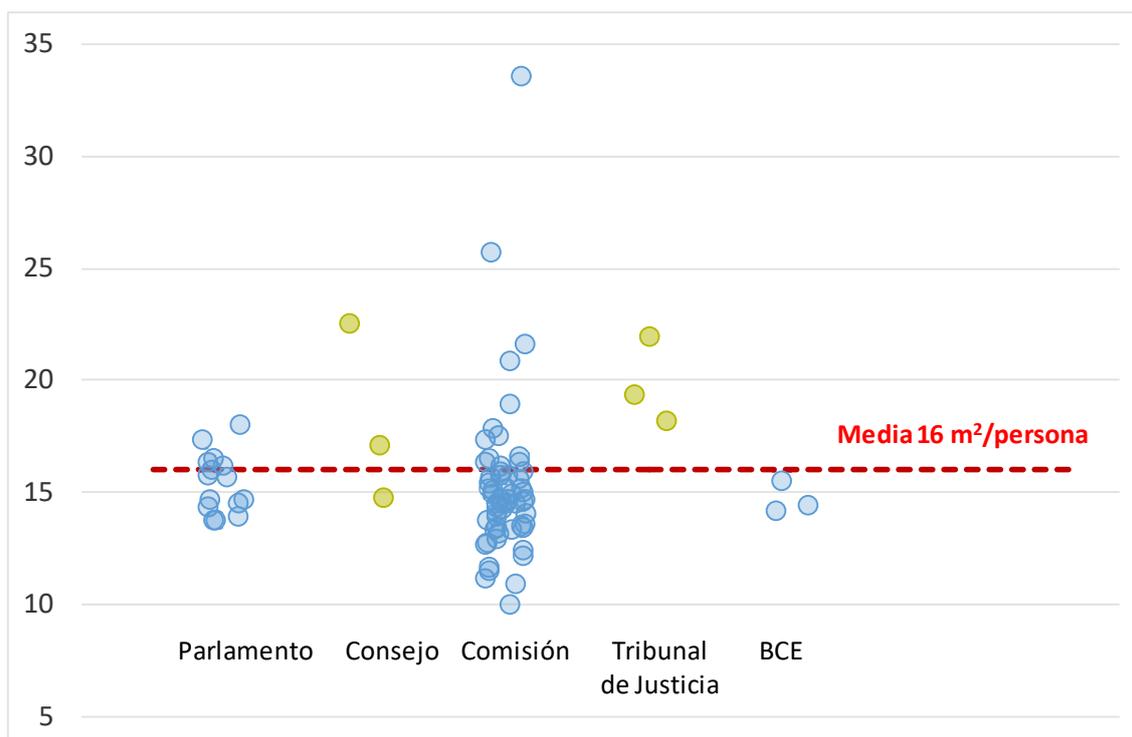
<sup>57</sup> Incluidos datos obtenidos del Tribunal de Cuentas Europeo, el SEAE, los Comités y el BEI.

### Ilustración 9 - Superficie de oficina por persona y por institución



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la Comisión.

## Ilustración 10 – Superficie de oficina por persona y por edificio



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la Comisión.

**74** Tras la finalización del edificio Europa, alrededor del 9 % de la superficie de oficina neta del Consejo estaba disponible. En el momento de la fiscalización, este espacio se utilizaba para alojamiento temporal (por ejemplo, evacuación del edificio Europa, celebración de una cumbre de la Reunión Asia-Europa, reformas). Esto afecta a la superficie de oficina neta por persona para el Consejo y para el propio edificio Europa.

**75** Los tres círculos del Tribunal de Justicia en la **ilustración 10** representan dos complejos de edificios<sup>58</sup> y el edificio T. El Tribunal de Justicia cuenta en la actualidad con 2 962 m<sup>2</sup> de oficinas sin ocupar en el edificio T, lo que representa alrededor del 19 % de la superficie de oficina neta del edificio y del 6 % de la superficie de oficina neta total. El excedente de superficie se subarrendó a otras instituciones y en la actualidad se encuentra vacío. Aunque el edificio excede sus necesidades actuales, el Tribunal de Justicia decidió continuar alquilándolo por varios motivos. En primer lugar, el Tribunal de Justicia alquila el edificio al Estado a un precio preferente (inferior al precio de mercado). En segundo lugar, debía alquilarse la totalidad del edificio, y, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia tiene importantes requisitos en materia de

<sup>58</sup> El complejo del Palais (Anneau, Torre A, Torre B, Gallery) y anexos (Erasmus, Thomas More, Anexo C).

seguridad y confidencialidad, que restringen las opciones para subarrendar el excedente de superficie. Por último, el Tribunal de Justicia finalizará el arrendamiento cuando se complete la tercera torre, prevista para el verano de 2019. Si se resta este espacio de la superficie de oficina, la superficie media de oficina por persona es de 19 m<sup>2</sup> para el Tribunal de Justicia y de 18 m<sup>2</sup> para el edificio T.

**76** La superficie de oficina inferior a la media del BCE se explica por una importante proporción de oficinas compartidas y para equipos y por las zonas para equipos ajenas al espacio total de oficinas. En la Comisión se puede explicar por una cantidad muy pequeña de espacio tampón en comparación con otras instituciones.

**77** El BCE y el BEI también realizan un seguimiento de la densidad en función de las estaciones de trabajo instaladas. Este coeficiente no tiene en cuenta la ocupación real y es de 12 m<sup>2</sup> por estación de trabajo para ambas instituciones<sup>59</sup>.

**78** El objetivo de la Comisión para el parque en Bruselas es de 12 m<sup>2</sup> por estación de trabajo para 2020<sup>60</sup> y, según sus propios cálculos, en la actualidad llega a 14,5 m<sup>2</sup> por persona. En el momento de la fiscalización del Tribunal, solo cinco edificios en Bruselas tenían una densidad inferior o cercana a los 12 m<sup>2</sup> por persona<sup>61</sup>. Estos edificios representan el 9 % de la superficie total de oficinas de los edificios que comprende el análisis del Tribunal (véase la *ilustración 11*).

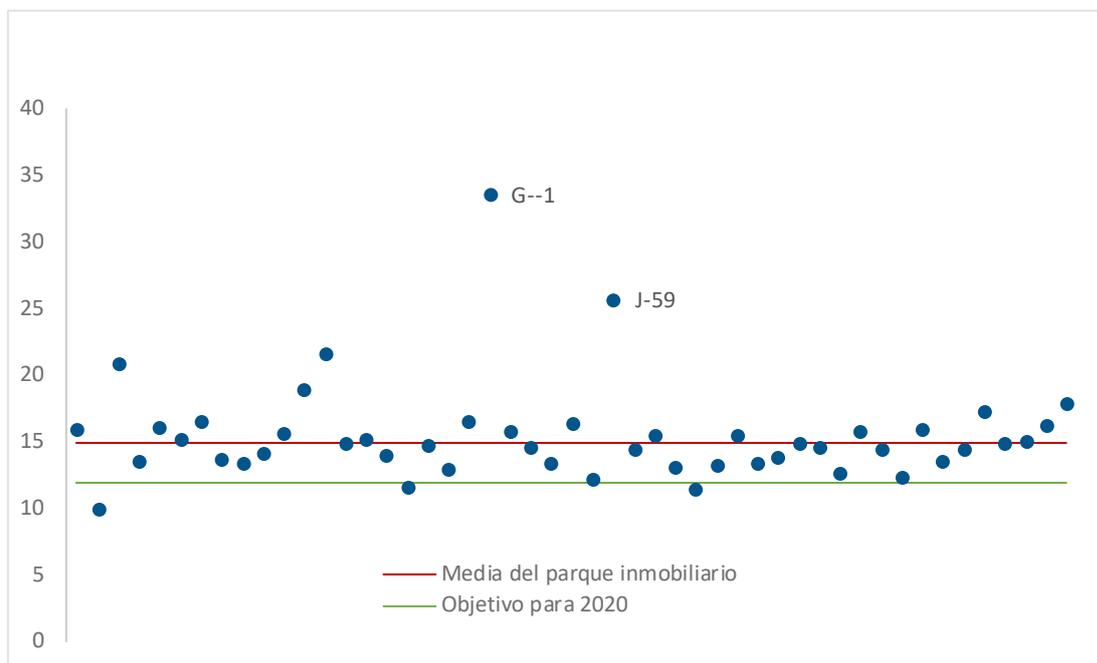
---

<sup>59</sup> En el BCE, la diferencia entre el coeficiente basado en las estaciones de trabajo instaladas (12 m<sup>2</sup> por persona) y el coeficiente basado en las estaciones de trabajo ocupadas (16 m<sup>2</sup> por persona) se explica por el margen de espacio disponible del 18 % de las estaciones de trabajo instaladas al final de 2016.

<sup>60</sup> Plan de gestión anual de la OIB para 2017. La OIB no especifica si el objetivo incluye oficinas vacías y el margen de espacio disponible.

<sup>61</sup> B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

## Ilustración 11 – Superficie de oficina por persona en los edificios de la Comisión en Bruselas



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la Comisión.

**79** El objetivo de la Comisión para el margen de espacio disponible en Bruselas es de 15 000 m<sup>2</sup>, lo que supone aproximadamente el 2 % de su parque inmobiliario. En diciembre de 2017 la Comisión disponía de margen de espacio disponible equivalente a 895 estaciones de trabajo libres, repartido en nueve edificios. Esto explica por qué la media de superficie de oficina por persona es relativamente elevada en determinados edificios, como el edificio G-1. En el momento del análisis del Tribunal, el edificio J-59 estaba en un período de transición (vacío entre mudanzas) y actualmente está ocupado por la agencia ejecutiva EACEA.

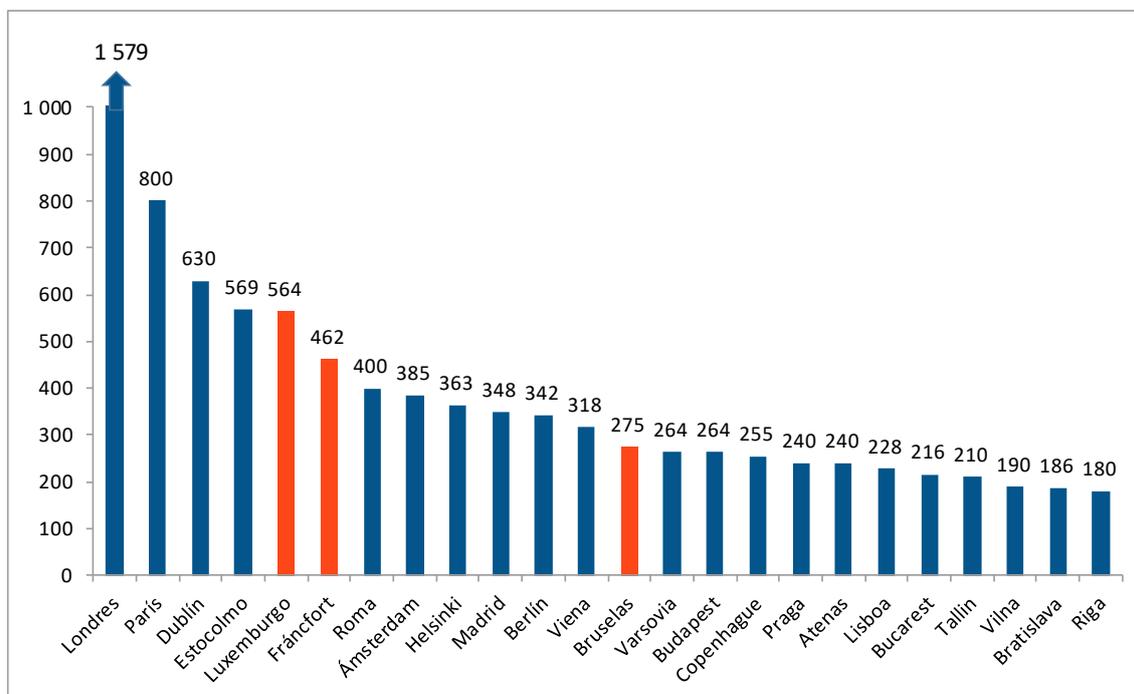
**En general, los alquileres negociados son inferiores al nivel del mercado, pero los alquileres por persona varían significativamente de un edificio a otro**

### Alquiler comparado con el tipo de mercado

**80** La *ilustración 12* muestra el alquiler de mercado preferencial en veintitrés capitales de la Unión y en Fráncfort. El alquiler preferencial de Bruselas se sitúa en el medio. Luxemburgo es la quinta ciudad más cara, seguida de Fráncfort. Dentro de las ciudades, los alquileres preferenciales varían en función de la ubicación. Por ejemplo, el alquiler preferencial para Luxemburgo de 564 euros/m<sup>2</sup> al año se aplica a la zona más cara, el centro de la ciudad. Sin embargo, las instituciones sitúan la mayoría de sus

edificios en Kirchberg y en Cloche d'Or, donde el alquiler preferencial era de 408 euros/m<sup>2</sup> al año y de 354 euros/m<sup>2</sup> al año respectivamente<sup>62</sup>

### Ilustración 12 – Alquiler preferencial de oficinas en veintitrés capitales de la Unión y en Fráncfort, cuarto trimestre de 2016



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe «BNP Paribas Real Estate European Office market» (edición de 2017), que refleja los precios para el cuarto trimestre de 2016.

**81** En una muestra de nueve contratos de alquiler recientes, el Tribunal comparó el alquiler negociado con las condiciones del mercado (véanse más detalles sobre la metodología del Tribunal y el origen de los datos en el [anexo I](#)). Cinco de los seis edificios de Bruselas estaban alquilados por la Comisión<sup>63</sup> y el otro edificio, por el Parlamento<sup>64</sup>. La mayoría de los contratos se firmaron para quince años. El Tribunal observó que el alquiler negociado por las instituciones era normalmente inferior al alquiler preferencial de Bruselas e inferior o cercano a la media del mercado en el Quartier Léopold, donde se sitúan los edificios (véase la [ilustración 13](#)). Los importes

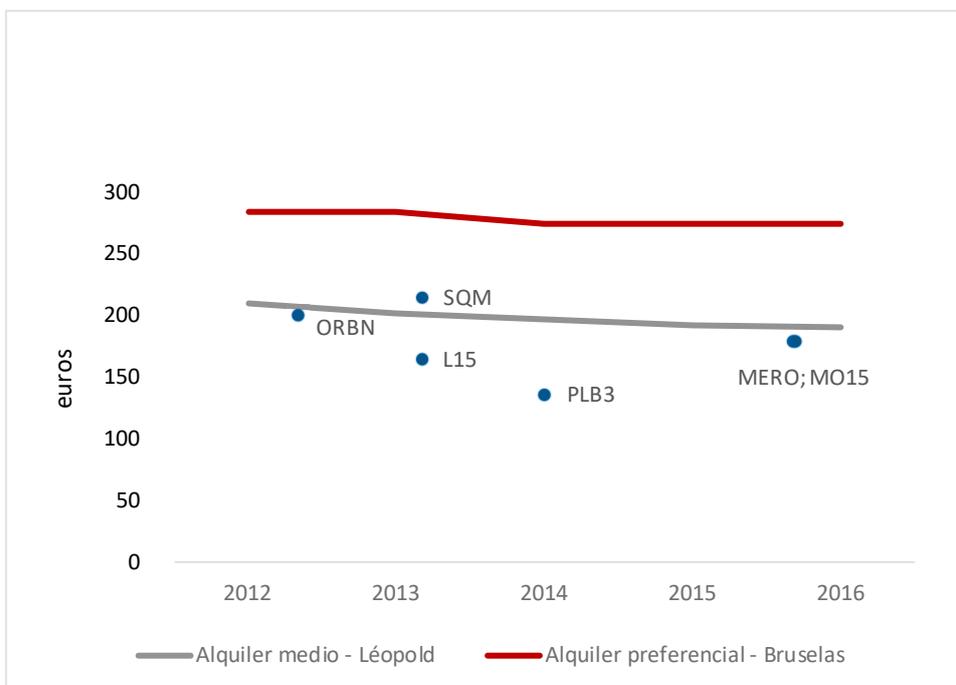
<sup>62</sup> Fuente: informe del mercado de oficinas elaborado por JLL para el cuarto trimestre de 2016.

<sup>63</sup> MERO, MO15, PLB3, L15 y ORBN.

<sup>64</sup> SQM.

del alquiler negociados por la Comisión para los tres edificios en Luxemburgo<sup>65</sup> se situaban por debajo del alquiler preferencial de mercado y del alquiler medio.

### Ilustración 13 – Alquiler frente a alquiler preferencial y alquiler medio de mercado en Bruselas



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de informes de mercado a disposición del público y datos facilitados por las instituciones.

**82** Algunos propietarios de edificios ofrecieron incentivos a las instituciones europeas. En seis de los nueve contratos examinados los propietarios ofrecieron a las instituciones períodos sin pago de alquiler, y en cuatro casos los propietarios de los inmuebles asumieron en parte los gastos de renovación.

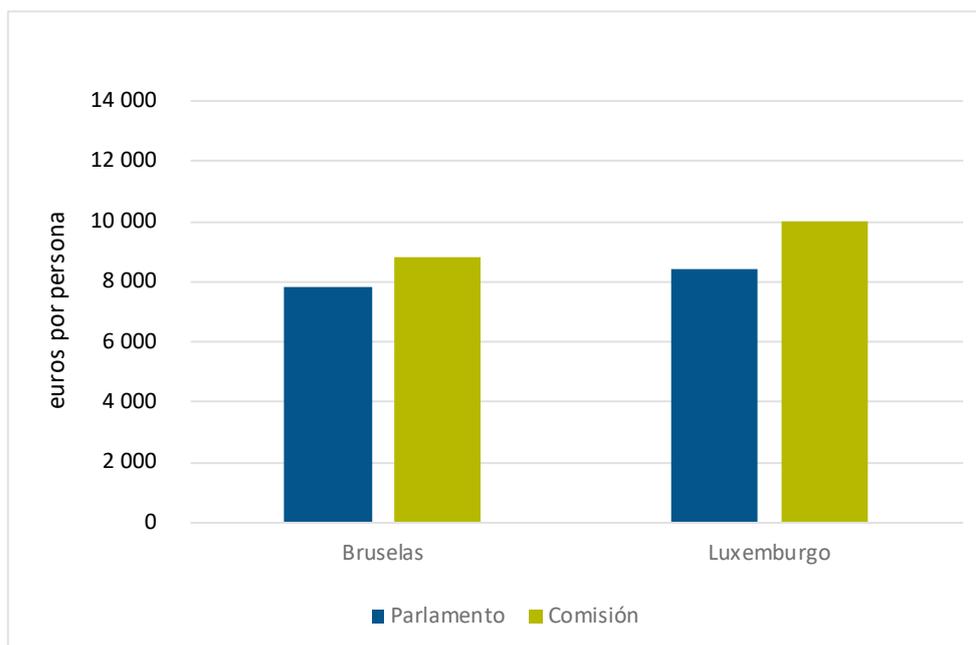
#### Alquiler por persona

**83** En la **ilustración 14** se compara la media ponderada del alquiler anual por persona en las dos principales ubicaciones, Bruselas y Luxemburgo (véanse los detalles de la metodología del Tribunal en el **anexo I**)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> ARIA, LACC, Drosbach D.

<sup>66</sup> El Consejo no alquila ningún edificio de oficinas.

## Ilustración 14 - Alquiler medio anual por persona



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la Comisión.

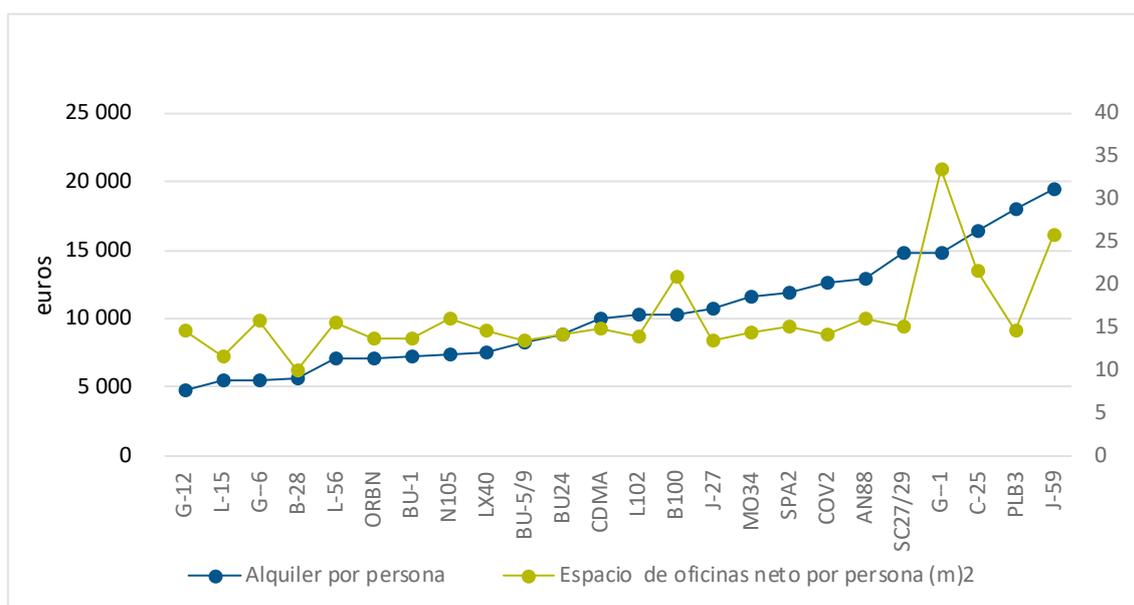
**84** El Parlamento alquila dos edificios de oficinas en Bruselas y cuatro en Luxemburgo. La Comisión alquila veintiséis edificios de oficinas<sup>67</sup> en Bruselas y ocho en Luxemburgo. El Tribunal de Justicia alquila un edificio en Luxemburgo. La mayoría de los edificios de Bruselas se alquilan con arreglo a contratos de usufructo, que ofrecen más ventajas fiscales que los arrendamientos normales (véase el **anexo I, apartados 12 y 13**). En Luxemburgo, la mayoría de los contratos de las instituciones son arrendamientos normales.

**85** El alquiler anual medio por persona en general es más elevado en Luxemburgo que en Bruselas, lo que se debe a diferencias en los alquileres de mercado en las dos ciudades, como muestra la **ilustración 12**. La media de alquiler más baja por persona del Parlamento en Luxemburgo se explica por el hecho de que el Parlamento alquila tres de sus cuatro edificios a las autoridades nacionales y disfruta de condiciones preferentes hasta que se construya el nuevo edificio KAD II. El alquiler medio anual por persona en el Tribunal de Justicia es relativamente elevado (12 500 euros por persona) y no se incluye en la **ilustración 14** porque se basa solo en un edificio (edificio T), del cual una parte significativa está actualmente vacía. El Tribunal de Justicia dejará de alquilar el edificio en 2019 (véase el **apartado 75**).

<sup>67</sup> Edificios con más del 20 % de espacio de oficinas.

**86** El Tribunal constató que el alquiler anual por persona varía significativamente de un edificio a otro. Por ejemplo, para la Comisión en Bruselas oscila entre 4 800 y 19 500 euros, mientras que en Luxemburgo oscila entre 9 400 y 14 500 euros. Como muestra la **ilustración 15**, el alquiler anual por persona en los edificios de la Comisión en Bruselas se corresponde en cierta medida con la superficie de oficina por persona.

### Ilustración 15 - Alquiler medio anual por persona y superficie de oficinas por persona



**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de los datos facilitados por las instituciones.

### El coste de construcción y adquisición depende del tipo de edificio

**87** El Tribunal calculó el precio por metro cuadrado de la superficie total de dos grandes proyectos de construcción finalizados recientemente, el edificio Europa del Consejo en Bruselas y el edificio principal del BCE en Fráncfort. Ambos proyectos de construcción incluían la reforma de edificios históricos protegidos y debían cumplir estrictas normas de protección y seguridad técnica. Los dos son edificios emblemáticos que crean nuevas referencias en la ciudad y ambos tienen un uso mixto. Si bien las principales funciones del edificio Europa son albergar las cumbres de la UE y ofrecer un espacio para las delegaciones nacionales y para el presidente del Consejo Europeo, el edificio principal del BCE tiene un uso mixto, con una mayor proporción de espacio para oficinas. El edificio del Consejo fue construido por el Estado, mientras que el BCE gestionó a nivel interno el proyecto con el apoyo de un director de proyectos externo.

**88** El coste por metro cuadrado del edificio principal del BCE es de 4 600 euros y de 4 000 euros para el edificio Europa. El coeficiente no tiene en cuenta el coste del

terreno. El Consejo adquirió el terreno para el edificio Europa por el precio simbólico de un euro, mientras que el BCE pagó el precio de mercado por el terreno.

**89** En 2016 el Parlamento adquirió un edificio de oficinas estándar (el edificio Martens en Bruselas) por un coste de 2 700 euros<sup>68</sup> por metro cuadrado. El Parlamento ocupa el edificio desde 2018 tras una renovación.

---

<sup>68</sup> Incluido el coste del edificio y de las obras de renovación; excluido el precio del terreno.

## Conclusiones y recomendaciones

**90** En general, el Tribunal constató que las instituciones gestionan su gasto para espacio de oficinas de manera eficiente. Sin embargo, las estrategias inmobiliarias no siempre se formalizan y la planificación no es óptima. Además, los mecanismos de financiación de grandes proyectos de construcción analizados por el Tribunal a menudo eran complejos y ello afectaba en algunos casos a la transparencia presupuestaria. La mayor parte de estos proyectos sufrió retrasos y en algunos casos, costes adicionales sustanciales. La supervisión de los parques inmobiliarios de la mayoría de las instituciones y la información sobre estos no son adecuadas.

**91** Las instituciones definieron sus estrategias inmobiliarias en distintos documentos, algunos de los cuales estaban desfasados o aún no se habían aprobado formalmente. El Tribunal constató buenas prácticas en la Comisión, que complementa su estrategia inmobiliaria con una actualización periódica de la evolución de las necesidades frente al espacio de oficina disponible. Las instituciones no estudian distintos escenarios al planificar sus requisitos inmobiliarios (véanse los **apartados 10 a 13**).

**92** Aunque las instituciones situadas en la misma ubicación no comparten formalmente una estrategia inmobiliaria, aplican principios parecidos en la toma de decisiones. Las instituciones basan sus estrategias inmobiliarias en su mandato y en sus necesidades organizativas. Por motivos prácticos y económicos, tienden a concentrar sus edificios en una o varias zonas, prefieren gestionar un número más pequeño de grandes edificios y adquirir edificios en vez de alquilarlos (véanse los **apartados 14 a 19**).

**93** Las instituciones situadas en la misma ubicación crearon grupos de trabajo interinstitucionales donde debaten cuestiones inmobiliarias estratégicas. Esta cooperación les permitió compartir inmuebles, tomar el control de los mismos o subarrendarlos, lo que supuso la puesta en marcha de varios procedimientos de contratación pública interinstitucionales para el suministro de bienes y servicios relacionados con el funcionamiento de los parques inmobiliarios (véanse los **apartados 20 a 22**).

## Recomendación 1 - Las instituciones<sup>69</sup> deberían actualizar y formalizar sus estrategias inmobiliarias y actualizar periódicamente los documentos de planificación

---

Las instituciones tendrían que definir sus principios clave de toma de decisiones en estrategias inmobiliarias, que deberían ser aprobadas por la dirección y reflejar los cambios más recientes en el mandato, las políticas y los objetivos de las instituciones.

Las instituciones deberían complementar sus estrategias inmobiliarias con una planificación a medio plazo, que:

- se actualice periódicamente en función de la evolución de las necesidades y del espacio de oficinas disponible;
- incluya el análisis de distintas opciones de desarrollo («planificación de escenarios»).

**Plazo de aplicación: Final de 2020.**

**94** Las instituciones comenzaron a introducir nuevas formas de trabajar (NWoW). Ya se han implantado algunos aspectos, como el teletrabajo y, en algunos casos, el espacio de trabajo colaborativo. Sin embargo, los resultados de las encuestas y evaluaciones de los proyectos ejecutados no estaban disponibles en el momento de la fiscalización (véanse los **apartados 23 a 27**).

## Recomendación 2 – Las instituciones deberían evaluar los proyectos de Nuevas Formas de Trabajar

---

Las instituciones deberían: i) evaluar los resultados de la implantación de proyectos NWoW y ii) integrar sus resultados en reflexiones estratégicas sobre el desarrollo de sus estrategias inmobiliarias y políticas de recursos humanos.

**Plazo de aplicación: i) final de 2019 e ii) final de 2020.**

**95** Los países anfitriones ofrecieron a las instituciones condiciones preferentes para la adquisición o alquiler de espacio de oficinas. También apoyan a las instituciones en sus principales proyectos de construcción (véanse los **apartados 31 a 35**).

---

<sup>69</sup> El Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el BCE.

**96** En general, las decisiones sobre la obtención del espacio de oficinas estaban bien fundamentadas (véanse los **apartados 36 y 37**).

**97** Para la financiación de sus grandes proyectos de construcción, las instituciones utilizaron complejos mecanismos y, en consecuencia, no tienen directamente el control de los aspectos financieros de los proyectos. El uso de créditos no utilizados de otras líneas presupuestarias para pagar anticipos es una práctica común en la financiación de proyectos de construcción, aunque afecta a la transparencia presupuestaria (véanse los **apartados 38 a 42**).

### **Recomendación 3 – Las instituciones deberían aumentar la transparencia presupuestaria de los mecanismos de financiación de los proyectos de construcción**

---

En la financiación de proyectos de construcción, las instituciones deberían perseguir una mayor transparencia presupuestaria y una menor complejidad. Esto podría realizarse, por ejemplo, revelando correctamente los anticipos pagados para los proyectos inmobiliarios en las líneas presupuestarias adecuadas durante el procedimiento presupuestario.

**Plazo de aplicación: para los proyectos que se inicien después del final de 2019.**

**98** Las instituciones tienen distintos modos de gestionar sus grandes proyectos de construcción. Algunas delegaron la construcción al Estado, mientras que otras decidieron gestionar los proyectos a nivel interno con alguna ayuda externa. La mayoría de los recientes proyectos de construcción analizados sufrieron retrasos, causados en su mayor parte por circunstancias imprevistas que dieron lugar a cambios en los proyectos. Otros elementos también contribuyeron a los retrasos, como por ejemplo, en el proyecto del edificio Europa del Consejo, las insuficiencias en la gestión operativa y administrativa del proyecto por parte de las autoridades nacionales. Al comienzo del proyecto del edificio KAD II, el Parlamento carecía de los recursos y conocimientos especializados a nivel interno necesarios para gestionar este tipo de proyectos. En ambos proyectos, los retrasos generaron costes adicionales (véanse los **apartados 44 a 54**).

## Recomendación 4 – Las instituciones deberían establecer procedimientos de gestión adecuados para grandes proyectos de construcción y reforma

---

Las instituciones deberían establecer procedimientos de gestión adecuados para grandes proyectos de construcción y reforma sobre la base de una evaluación de riesgos, que garantizaría un seguimiento administrativo y operativo suficiente del proyecto y aseguraría que se minimizan los costes financieros relacionados con los retrasos.

**Fecha prevista de aplicación: finales de 2019.**

**99** Las instituciones efectúan un seguimiento de cada aspecto del parque inmobiliario, como la gestión de las instalaciones, la asignación de espacio, el consumo de energía, los aspectos financieros, jurídicos y contables, por medio de distintos sistemas y herramientas informáticos, pero no realizan un seguimiento periódico de indicadores que evalúen la eficiencia de su parque inmobiliario a efectos de gestión. El Tribunal constató buenas prácticas de seguimiento y elaboración de informes en el BCE (véanse los [apartados 56 a 62](#)).

**100** Aunque las instituciones que tienen sus edificios en Bruselas y Luxemburgo adoptaron un código de medición interinstitucional común, debido a las diferencias en las categorías pormenorizadas de superficies aprobadas por cada institución, es difícil recopilar datos para realizar una comparación entre instituciones. Las diferencias en los sistemas informáticos que utilizan las instituciones y las dos oficinas de la Comisión (OIB y OIL) para la gestión del espacio también afectan a la comparabilidad de los datos. Los informes anuales enviados a las autoridades presupuestarias sobre los edificios no permiten establecer comparaciones porque las instituciones utilizan distintas categorías de espacio (véanse los [apartados 63 a 69](#)).

**101** Los indicadores de superficie calculados por el Tribunal muestran que el uso del espacio de oficinas es comparable entre las instituciones (véanse los [apartados 72 a 79](#)). El Tribunal constató que los alquileres que negociaron las instituciones, por lo general, eran inferiores al precio de mercado (véanse los [apartados 80 a 82](#)). El Tribunal también constató que el alquiler anual por persona varía significativamente en función del edificio (véanse los [apartados 83 a 86](#)). El coste total por metro cuadrado de los edificios emblemáticos de reciente construcción es superior al coste de un edificio de oficinas estándar (véanse los [apartados 87 a 89](#)).

## Recomendación 5 – Las instituciones deberían mejorar la coherencia de los datos y el seguimiento del parque inmobiliario

---

Las instituciones deberían:

- a) desarrollar indicadores de seguimiento de la eficiencia de su parque inmobiliario con fines de gestión interna y, para ello, aprovechar el potencial de sus herramientas informáticas;
- b) adoptar una metodología común para el cálculo y presentación de los indicadores de superficie y coste, y compartir dichos datos con carácter periódico en los foros interinstitucionales;
- c) acordar una metodología y una presentación comunes de los datos en los informes anuales para las autoridades presupuestarias con el fin de garantizar la comparabilidad de la información.

**Plazo de aplicación: Final de 2020.**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 5 de diciembre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I — Metodología de cálculo para los indicadores de superficie y coste

**01** En su cuestionario, el Tribunal pidió a las instituciones que facilitaran datos sobre la superficie y los costes que fueran representativos de la situación al final de 2016. El Tribunal basó sus cálculos en los datos facilitados.

### Indicadores de superficie

**02** Los datos sobre superficie facilitados por las instituciones no eran directamente comparables, debido sobre todo a discrepancias en la interpretación de la terminología (superficie de oficina neta, superficie de oficina total). El Tribunal, por tanto, estableció sus propias definiciones, parecidas a las que utilizan la mayoría de las instituciones. El Tribunal también solicitó, cuando ello fue necesario, datos adicionales y ajustó los datos originales en consecuencia. Dado que ninguna institución, excepto el BCE, mantiene un registro histórico y pormenorizado de datos sobre superficie, el Tribunal no pudo analizar los cambios en los parques inmobiliarios a lo largo del tiempo. Por el mismo motivo, los datos adicionales solicitados no estaban disponibles al final de 2016, sino que se refieren a la fecha de extracción de los sistemas de 2017. Dado que las distintas subcategorías de espacio no cambiaron significativamente de tamaño con el tiempo, el Tribunal considera que estos datos son suficientes para su análisis.

**03** Para realizar su análisis, el Tribunal estableció que la **superficie de oficina** incluye oficinas individuales y compartidas y espacios colaborativos. No se incluyen las oficinas que se utilizan con otros fines, para reuniones o almacenamiento. Las oficinas vacías y aquellas que se mantienen como margen de espacio disponible sí se incluyen en la superficie de oficina<sup>1</sup>.

**04** El **número de efectivos del personal** se refiere al personal que utiliza las oficinas, incluidos consultores externos que trabajan *in situ*.

---

<sup>1</sup> El margen de espacio disponible corresponde a una superficie que se deja sin ocupar para lograr un determinado grado de flexibilidad. Se utiliza para mudanzas, reformas, pequeños aumentos imprevistos del personal, etc.

**05** El Tribunal incluyó solo aquellos edificios que tuvieran, al menos, el 20 % de espacio de oficinas. El Tribunal excluyó de su análisis aquellos edificios que no son edificios de oficinas típicos, como almacenes, centros de formación y guarderías. Para el análisis del coeficiente de eficiencia de la superficie, el Tribunal también excluyó los edificios desocupados. En la Comisión, el Tribunal excluyó aquellas oficinas ocupadas por agencias ejecutivas y otros organismos (SEAE, EACEA, etc.).

**06** En el Parlamento, quedaron excluidos del análisis los edificios de Estrasburgo, ya que no están ocupados con carácter permanente y la mayoría del personal asignado a dichos edificios tiene otra oficina en otra de las sedes del Parlamento<sup>2</sup>.

**07** El Tribunal calculó los indicadores dividiendo la superficie de oficina por el número de efectivos del personal que trabaja en el edificio. Los coeficientes **medios ponderados** se calcularon dividiendo la superficie de oficina total<sup>3</sup> por el número total de efectivos del personal que trabaja en los edificios.

## Indicadores de coste

### Comparación con el alquiler de mercado

**08** El Tribunal basó su análisis en informes del mercado a disposición del público elaborados por agencias inmobiliarias (por ejemplo, Jones Lang LaSalle (JLL) y BNP Paribas Real Estate). En su mayor parte, los informes del mercado contienen análisis del alquiler preferencial. JLL define<sup>4</sup> el **alquiler preferencial de oficinas** como:

- o el máximo alquiler de mercado libre que se puede esperar para una unidad de oficina nocal de la mayor calidad y especificación en la mejor ubicación de un mercado, en la fecha de la encuesta (normalmente al final de cada trimestre).

---

<sup>2</sup> En julio de 2014, el Tribunal elaboró un análisis del potencial ahorro para el presupuesto de la UE si el Parlamento Europeo centralizara sus operaciones en Bruselas ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>3</sup> El total para todos los edificios del parque de una institución o el total de todas las instituciones combinadas.

<sup>4</sup> Fuente: informe del mercado de oficinas de Luxemburgo elaborado por JLL para el cuarto trimestre de 2015.

**09** Para poder tener en cuenta el hecho de que los edificios alquilados por las instituciones no son siempre de la mejor calidad, el Tribunal amplió su análisis comparando el alquiler con el alquiler medio anual de oficina aplicable a la ubicación. En Luxemburgo, dado que no se disponía de información sobre los años pertinentes al análisis del Tribunal, este utilizó una estimación. Según JLL<sup>5</sup>, el alquiler medio ponderado representa:

- El valor medio de todo el alquiler nominal (*face rent*)<sup>6</sup> conocido logrado en operaciones de arrendamiento realizadas en un mercado en el período de la encuesta, ponderadas con la superficie. Se excluyen aquellos contratos no representativos.

**10** El alquiler incluido en los informes del mercado está basado en el *face rent*. Este alquiler no tiene en cuenta los incentivos que ofrece el propietario del inmueble, como un período exento de alquiler o la contribución que realiza el propietario a los gastos adicionales (por ejemplo, renovación o mejoras técnicas adicionales vinculadas a la seguridad). Por lo tanto, para poder usar una base comparable en la medida de lo posible, el Tribunal comparó el alquiler de mercado comunicado correspondiente al período de la firma del contrato con el alquiler de oficinas estipulado en el contrato. Cabe señalar que la mayoría de los contratos de alquiler firmados por las instituciones incluyen disposiciones sobre indexación, una práctica normal del mercado.

**11** En los edificios alquilados, las instituciones utilizan distintas disposiciones jurídicas:

- alquiler estándar;
- usufructo<sup>7</sup>;

---

<sup>5</sup> Fuente: informe del mercado de oficinas de Luxemburgo elaborado por JLL para el cuarto trimestre de 2015.

<sup>6</sup> El alquiler de la oficina estipulado en el contrato.

<sup>7</sup> Usufructo: derecho a utilizar un edificio. El usuario (usufructuario) tiene más derechos que con arreglo a un contrato de alquiler, pero también más obligaciones en lo que respecta a las reparaciones. La mayoría de los impuestos son responsabilidad del usuario, no del propietario. Por lo general, el pago del usufructo (regalía) es inferior al alquiler del mismo edificio.

- contrato enfiteútico (enfiteusis<sup>8</sup>) sin opción de compra.

**12** La parte que usa un edificio conforme a un usufructo o un contrato enfiteútico está obligada a pagar los impuestos, como el derecho de registro, el IVA, el impuesto sobre bienes inmuebles y otros impuestos regionales relacionados con la propiedad. Por el contrario, con arreglo a un contrato de alquiler, el arrendador (propietario) deberá pagar todos esos impuestos y transferir los costes incurridos al arrendatario.

**13** Las instituciones de la UE disfrutaban de exenciones conforme al Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. Cuando la institución utiliza un edificio con arreglo a un usufructo o un contrato enfiteútico, los impuestos no se aplican a todos, esto es, no los deben abonar todas las partes. El usufructo y la enfiteusis son disposiciones contractuales que se utilizan en Bélgica y Luxemburgo, pero no en Alemania.

### **Alquiler anual por persona**

**14** Para establecer comparaciones, el Tribunal no analizó de manera pormenorizada los contratos de alquiler para tomar en consideración las diferencias de precio en función de la categoría de espacio<sup>9</sup>, sino que basó sus cálculos en los datos facilitados por las instituciones sobre los costes totales de alquiler por edificio para 2016. Por tanto, las cifras no representan un cálculo exacto del alquiler pagado solo por el espacio de oficinas. En los períodos de gracia, el Tribunal ajustó el alquiler anual dividiendo el alquiler total pagado por todo el contrato por el número de años contractuales. Esto solo fue posible en los contratos recientes, si había información disponible. En algunos casos, el alquiler incluye el reembolso de las obras iniciales específicas de acondicionamiento, mientras que en otros casos es el propietario del inmueble el que soporta estos gastos. El Tribunal ajustó el alquiler añadiendo el gasto anual de las obras de acondicionamiento si había datos disponibles. En la selección de los edificios incluidos en el análisis del Tribunal, los criterios que recoge el **apartado 5**

---

<sup>8</sup> Enfiteusis: el derecho de uso de un terreno o edificio a cambio de un alquiler y por un plazo determinado (con arreglo al Derecho belga, mínimo de 27 años y máximo de 99). El propietario no tiene obligación alguna de llevar a cabo reparaciones o mantenimiento en el edificio. Se puede complementar con una opción de compra que, si se ejerce, otorga la propiedad completa.

<sup>9</sup> En la práctica, los contratos de alquiler establecen normalmente un precio más elevado por metro cuadrado de espacio de oficina que, por ejemplo, para archivos y otros espacios auxiliares. El precio de aparcamiento se fija normalmente por unidad.

del presente anexo se aplicarán *mutatis mutandis*. El Tribunal calculó el coeficiente de alquiler anual por persona dividiendo los costes anuales de alquiler de 2016 por el número de efectivos del personal, tal y como se ha definido anteriormente.

### **Costes de construcción y adquisición**

**15** En el análisis realizado sobre edificios de nueva construcción y compra, el Tribunal tuvo en cuenta la información a su disposición sobre todos los costes vinculados a la adquisición del edificio, como los costes de construcción, los gastos de arquitecto y promotor y los costes financieros. Cabe reseñar que, en algunos edificios, el terreno fue adquirido al país anfitrión por el importe simbólico de un euro o sin coste alguno, por lo que el precio del terreno queda excluido del análisis del Tribunal. El Tribunal dividió los costes por la superficie bruta total de un edificio (a nivel del suelo y por debajo del suelo).

## Anexo II — Lista de edificios mencionados en el informe

Abreviatura	Nombre	Institución	Ciudad	Dirección
AN	Anneau	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Comisión	Bruselas	Rue d'Arlon, 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Comisión	Luxemburgo	Route d'Esch, 400
B100		Comisión	Bruselas	Rue Belliard, 100
B-28		Comisión	Bruselas	Rue Belliard, 28
BU-1		Comisión	Bruselas	Avenue de Beaulieu, 1
BU24		Comisión	Bruselas	Avenue de Beaulieu, 24
BU-5/9		Comisión	Bruselas	Avenue de Beaulieu, 5/9
BUILD_C	Edificio C (Anexo C)	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Edificio T	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Boulevard Konrad Adenauer, 90
C-25		Comisión	Bruselas	Avenue de Cortenbergh, 25
CDMA		Comisión	Bruselas	Rue du Champ de Mars, 21
CJ_PALAIS	Palais	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Torre A	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Torre B	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Torre C (tercera torre, quinta extensión)	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	En construcción
COV2		Comisión	Bruselas	Place Rogier, 16
CSM1		Comisión	Bruselas	Cours Saint-Michel, 23
DRB	Drosbach	Comisión	Luxemburgo	Rue G. Kroll, 12
EB	Edificio Europa (Residence Palace)	Consejo	Bruselas	Rue de la Loi/Wetstraat, 155
ERA	Erasmus (Anexo A)	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Comisión	Luxemburgo	Rue Robert Stümper, 12
G-1		Comisión	Bruselas	Rue de Genève, 1
G-12		Comisión	Bruselas	Rue de Genève, 12
G-6		Comisión	Bruselas	Rue de Genève, 6-8
GAL	Galería	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlamento	Luxemburgo	Rue Edward Steichen, 22-24
J-27		Comisión	Bruselas	Rue Joseph II, 27
J-54		Comisión	Bruselas	Rue Joseph II, 54
J-59		Comisión	Bruselas	Rue Joseph II, 59
JMO	Jean Monnet	Comisión	Luxemburgo	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Comisión	Luxemburgo	En construcción
KAD	Konrad Adenauer	Parlamento	Luxemburgo	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamento	Luxemburgo	En construcción
L102		Comisión	Bruselas	Rue de la Loi/Wetstraat, 102
L15		Comisión	Bruselas	Rue de la Loi/Wetstraat, 15

<b>Abreviatura</b>	<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Dirección</b>
L-56		Comisión	Bruselas	Rue de la Loi/Wetstraat, 56
LACC	Laccolith	Comisión	Luxemburgo	Rue Eugène Ruppert, 20
LX40		Comisión	Bruselas	Rue du Luxembourg, 40
MB	Edificio principal	BCE	Fráncfort	Sonnemannstrasse, 20
MERO	Merode	Comisión	Bruselas	Avenue de Tervuren, 41
MO15		Comisión	Bruselas	Rue Montoyer, 15
MO34		Comisión	Bruselas	Rue Montoyer, 34
MO-59		Comisión	Bruselas	Rue Montoyer, 59
N105		Comisión	Bruselas	Avenue des Nerviens, 105
ORBN		Comisión	Bruselas	Square Frère Orban, 8
PLB3		Comisión	Bruselas	Philippe Le Bon, 3
PRE	Presidente	BEI	Luxemburgo	Avenue John F. Kennedy, 37B
SC27/SC29	SCAN	Comisión	Bruselas	Rue de la Science, 27/29
SPA2		Comisión	Bruselas	Rue de Spa, 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlamento	Bruselas	Square de Meeûs, 8
THM	Thomas More (Anexo B)	Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlamento	Bruselas	Rue Belliard, 80

# Acrónimos y abreviaturas

**BCE:** Banco Central Europeo

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones

**CPCBF:** Comité de preparación de las cuestiones presupuestarias y financieras

**EACEA:** Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural

**EPSO:** Oficina Europea de Selección de Personal

**IVA:** Impuesto sobre el Valor Añadido

**MAPF:** Marco Político Plurianual

**MUS:** Mecanismo Único de Supervisión

**OIB:** Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas (Comisión)

**OIL:** Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo (Comisión)

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

**SIGCO:** Sistema de información geográfica de la Comisión

**TCE:** Tribunal de Cuentas Europeo

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

# Glosario

**Compra con sistema de pago aplazado:** Permite a la Comisión comprar un edificio y pagarlo a lo largo de varios años (en general, veintisiete). Los derechos de propiedad son transferidos a la Comisión el día de la compra.

**Derecho de registro:** Impuesto sobre el registro de contratos elevados a escritura pública en el registro de la propiedad. Grava al propietario del derecho (es decir, el propietario total, el usufructuario o el enfiteuta).

**DIN-277:** Normas desarrolladas por el Instituto Alemán de Normalización. Estas normas definen reglas normalizadas para la medición de la superficie de los edificios y la clasificación del espacio.

**Enfiteusis:** El derecho de uso de un terreno o edificio a cambio de un alquiler y por un plazo determinado (con arreglo al Derecho belga, mínimo de 27 años y máximo de 99). El propietario no tiene prácticamente ninguna obligación de reparar o de mantener el edificio. Puede complementarse con una opción de compra, que, cuando se ejerce, confiere la plena propiedad.

**Impuesto sobre bienes inmuebles:** Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria que paga el propietario del derecho (el propietario total, el usufructuario, el enfiteuta).

**Indexación del alquiler:** Ajuste periódico del precio del alquiler tras el cambio de un indicador del precio (como la tasa de inflación o el índice de precios de la construcción).

**Informe inmobiliario anual:** (artículo 203, apartado 3, del Reglamento Financiero) Informe pormenorizado sobre su política inmobiliaria que las instituciones facilitan cada año a las autoridades presupuestarias.

**NWoW - Nuevas formas de trabajarew Ways of Working:** Nuevo enfoque que tiene como finalidad transformar el entorno de oficina con la introducción de espacios de trabajo colaborativo y una cultura de trabajo más flexible.

**Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea:** Anexo a los Tratados que concede ciertos privilegios a la UE, entre los que figura la exención fiscal.

**Renovación:** Obras de acondicionamiento realizadas en un edificio acabado para adecuarlo a las normas y necesidades de las instituciones.

**Superficie bruta:** Definida como superficie construida por la norma DIN-277 («Brutto-Grundfläche»), es el código de medición interinstitucional adoptado por las

instituciones de la UE en 2009 y el código de medición de la Comisión (basados ambos en la norma DIN-277). Representa el límite exterior de los elementos de construcción que delimitan el edificio, incluidos revestimientos, medidos a nivel del suelo.

**Superficie útil:** Superficie total que puede utilizar realmente el ocupante del edificio y que excluye todos los elementos de construcción.

**Usufructo:** Derecho a utilizar un edificio. El usuario tiene más derechos que en un contrato de alquiler, pero más obligaciones en materia de reparaciones. La mayoría de los impuestos los paga el usuario, y no el propietario. Por lo general, el pago del usufructo es inferior al alquiler del mismo edificio.

## Equipo auditor

En estos informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto 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 realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Werner Vlasselaer, jefe de Gabinete, y Bernard Moya, agregado de Gabinete; Bertrand Albugues, gerente principal; Jana Janečková, jefa de tarea; Luis Rosa, anterior jefe de tarea, Cristina Jianu, Wiktor Szymczak y Andreas Duerrwanger, auditores.



*De izquierda a derecha:* Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

## Respuesta del Parlamento Europeo

### RESUMEN

**III.** El Parlamento acoge con satisfacción el trabajo de análisis realizado por el Tribunal de Cuentas, que revela que, en general, las instituciones gestionan sus edificios de manera eficiente. En cuanto a la otra parte de las observaciones, nos remitimos a nuestras respuestas a los apartados IV, V y VI del Resumen.

**IV.** En marzo de 2010, la Mesa del Parlamento aprobó la «estrategia inmobiliaria a medio y a largo plazo» del Parlamento, que presentaba una planificación plurianual de sus futuras políticas y necesidades inmobiliarias para los siguientes años. Las decisiones paulatinamente adoptadas por la Mesa en los últimos años garantizaron una fructífera consolidación del patrimonio inmobiliario del Parlamento y la consecución de los objetivos de la estrategia en lo que respecta a las necesidades de espacios de oficina. La estrategia inmobiliaria posterior a 2019, aprobada por la Mesa en abril de 2018, representa la continuación de esta planificación estratégica y se centra en necesidades que aún no se han abordado suficientemente, como la flexibilidad de las salas de reunión para los diálogos tripartitos, la aproximación del Parlamento a los ciudadanos (Europa Experience) y la mejora de la seguridad. Esta estrategia fue el resultado de un análisis pormenorizado de las necesidades teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias.

Por cuanto respecta al proyecto NWoW, se han llevado a cabo evaluaciones con impacto sobre los proyectos inmobiliarios y sobre la estrategia inmobiliaria del Parlamento. Aunque el proyecto en su forma original fue abandonado (a raíz de la decisión del expresidente), el Parlamento está aplicando algunos de sus elementos en dos de sus edificios, sobre la base de un diálogo con los servicios afectados.

**V.** Por lo que respecta al Parlamento, cabe destacar que la estructura de financiación elegida para el proyecto KAD II ofrecía la posibilidad de recurrir a financiación externa, lo que era necesario por razones de gestión financiera y de flexibilidad. Hasta ahora, el Parlamento ha podido financiar el proyecto casi por completo sin recurrir al instrumento de crédito. Las transferencias presupuestarias realizadas a este respecto se hicieron con total transparencia (véanse las respuestas del Parlamento a los apartados 42 y 97 y a la Recomendación 3). Hasta ahora no se han producido sobrecostes, y se prevé que el proyecto permanezca dentro de los límites de lo presupuestado (véase la respuesta del Parlamento al apartado 49).

**VI.** El Parlamento utiliza información procedente de los informes a medida para su futuro plan de asignación de oficinas. Ya están previstas nuevas mejoras, por ejemplo la introducción de herramientas informáticas específicas.

El Parlamento acoge favorablemente la iniciativa de supervisar la eficiencia del parque inmobiliario de todas las instituciones sobre una base armonizada aunque respetando las particularidades de cada institución.

**VIII.** El Parlamento remite a sus respuestas a las Recomendaciones.

### OBSERVACIONES

**13.** La estrategia inmobiliaria posterior a 2019, aprobada por la Mesa del Parlamento en abril de 2018, fue el resultado de un análisis exhaustivo de necesidades claramente identificadas y de intensos debates, y tiene en cuenta todos los aspectos pertinentes en relación con el futuro previsible. La planificación inmobiliaria se basa en un análisis de las necesidades y tiene en cuenta las restricciones presupuestarias.

**26.** En la primavera de 2018, aproximadamente 1 000 colegas de cinco direcciones generales distintas se trasladaron al edificio Martens, en el que se aplican algunos elementos del planteamiento NWoW. Los comentarios recibidos de los ocupantes son muy positivos en lo que respecta al espacio de oficinas, las zonas comunes y las salas de reunión.

**27.** Según los estudios realizados por el Parlamento en 2015, el pleno uso del NWoW en los edificios Martens y KAD habría aportado un ahorro aproximado de 110 millones EUR a lo largo del período de veinte años. Aunque el proyecto en su forma original fue abandonado en 2015, el Parlamento está aplicando algunos de sus elementos en dos de sus edificios, sobre la base de un diálogo con los servicios afectados. Esto significa que, en el futuro, el 60 % del personal del Parlamento se beneficiará de ello.

**38.** Las disposiciones del Reglamento Financiero pertinentes —en particular el principio presupuestario de anualidad— con frecuencia aportan complejidad a los mecanismos de financiación para grandes proyectos de construcción plurianuales de las instituciones. El Parlamento desea subrayar que la existencia de un intermediario financiero no afectó a su control sobre los aspectos financieros del proyecto KAD II, puesto que es el Parlamento quien autoriza todos los flujos financieros. Como medida cautelar adicional, el cumplimiento por parte del intermediario financiero de sus obligaciones contractuales para con el Parlamento está sujeto a una auditoría externa periódica.

**39.** El Parlamento desea hacer hincapié en que la estructura de financiación, que se creó a raíz de una decisión de la Mesa y basándose en las mejores prácticas de algunas otras instituciones, respeta plenamente todos los requisitos legales y reglamentarios. Por otra parte, la estructura de financiación refleja la complejidad del marco regulador de un gran proyecto inmobiliario plurianual, que cubre las posibles necesidades financieras ofreciendo la posibilidad de financiación externa y al mismo tiempo un máximo de flexibilidad financiera interna. La magnitud del proyecto KAD II (211 000 m<sup>2</sup>) requería esta flexibilidad para poder cubrir los picos de costes durante la fase de construcción.

**40.** La transferencia media al final del ejercicio presupuestario de los créditos no utilizados en esos cinco años ascendió a un 2 % - 3 % del presupuesto anual del Parlamento, lo que representa un nivel normal de desviación entre las estimaciones y los gastos administrativos efectuados. El uso de estos créditos permitió al Parlamento, conforme al principio de buena gestión financiera, limitar los préstamos bancarios indirectos al mínimo contractual. Dada la imposibilidad de garantizar créditos presupuestarios anuales específicos para financiar grandes proyectos de construcción plurianuales, el Parlamento obtuvo a un coste muy moderado, a través del intermediario financiero, una línea de crédito flexible que cubría las obligaciones contractuales financieras contraídas por el Parlamento para construir el complejo KAD II. Una intención importante de las transferencias presupuestarias era reducir los gastos financieros.

**42.** Las transferencias al final del ejercicio de los créditos no utilizados para el proyecto KAD II representaban una parte limitada del presupuesto anual. Estas transferencias presupuestarias son procedimientos transparentes que también utilizan algunas otras instituciones. Las transferencias son debidamente propuestas y aprobadas por la Comisión de Presupuestos del Parlamento actuando en nombre de la Autoridad Presupuestaria dentro del marco legal y reglamentario aplicable. Este mecanismo de financiación evita el coste que supone utilizar la línea de crédito. También permite, en combinación con esta línea de crédito, una flexibilidad máxima en la toma de decisiones política por parte de la Autoridad Presupuestaria durante el período de construcción. Véase también la respuesta del Parlamento a los apartados 40 y 97 y a la Recomendación 3.

**49.** En 2009, la Mesa aprobó una serie de opciones adicionales, por ejemplo en el ámbito del comportamiento medioambiental y de la seguridad, para incorporar al proyecto.

Los proyectos que se llevan a cabo a lo largo de varios años suelen planificarse a precios fijos. Aplicando la indexación, el presupuesto actual de 432 millones EUR se corresponde con el presupuesto aprobado por la Mesa en 2009 y por la Autoridad Presupuestaria. Hasta ahora no se han producido sobrecostes, y las previsiones actuales del Parlamento indican que el proyecto no excede los límites de la dotación presupuestaria. Dado que los contratos firmados con las empresas de construcción cubren ya alrededor del 90 % del presupuesto del proyecto, cualquier riesgo financiero residual será atribuible principalmente a imprevistos.

**50.** El retraso en la fecha de entrega (finales de 2019 para la zona este y 2022 para la zona oeste) se debió principalmente al fracaso de una primera licitación para obras de construcción. El razonamiento económico del Parlamento ha sido el de ajustarse al presupuesto más que a los plazos.

Hasta la finalización del nuevo edificio, el Parlamento paga un precio preferente por los alquileres, de 14,4 millones EUR al año, más unos gastos financieros reducidos para el proyecto inmobiliario. En términos contables, esto se ve largamente compensado por un comienzo más tardío de la depreciación de la nueva inversión inmobiliaria (17,3 millones EUR al año). Después del traslado al nuevo edificio KAD II, los costes de depreciación se compensarán en gran parte por el uso prolongado de un edificio de vanguardia propiedad del Parlamento y de bajo coste energético, condiciones de trabajo equivalentes para todo el personal y mejoras de eficiencia (todo el personal en el mismo edificio, en lugar de seis ubicaciones diferentes).

**58.** El Parlamento utiliza la información de los informes a medida para su plan de gestión del espacio de oficinas. En el futuro se recurrirá al conocido como «modelado de información para la edificación». Se trata de una herramienta informática ya utilizada en algunos Estados miembros que será la norma en el sector de la construcción europeo en los próximos años.

**60.** El indicador del espacio medio por miembro del personal figura en el último documento clave del Parlamento, su estrategia inmobiliaria posterior a 2019, aprobada por la Mesa del Parlamento el 16 de abril de 2018. Más concretamente, una importante actualización de la estrategia inmobiliaria es la forma en que el Parlamento planifica y utiliza en la actualidad su espacio de oficinas, basándose en un proceso de consulta de los usuarios, participativo y orientado hacia el cliente, sobre sus necesidades específicas: la respuesta es un uso moderno, colaborativo y socialmente responsable del espacio de oficinas. Para la administración, la estrategia actualizada ha pasado de un cálculo del espacio de oficinas por categorías para cada dirección general a la asignación de un espacio medio por empleado (aproximadamente unos 10 m<sup>2</sup>). Este nuevo enfoque permite que cada dirección general influya en sus propias condiciones de trabajo, por ejemplo estableciendo más zonas de encuentro y de concentración para el personal o decantándose por métodos de trabajo más colaborativos. La medición y la elaboración de informes sobre este indicador clave se realizarán de forma periódica.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**90.** En 2010, el Parlamento formalizó por primera vez una estrategia inmobiliaria plurianual, que se actualizó de forma importante en 2018.

Véanse las respuestas a los apartados 40 y 42 (transparencia presupuestaria del mecanismo de financiación), al apartado 50 (retrasos y costes), y a los apartados 58 y 60 (seguimiento e informes).

Nos remitimos asimismo a nuestras respuestas a los apartados IV, V y VI del Resumen.

**91.** En abril de 2018, la Mesa del Parlamento aprobó la nueva estrategia inmobiliaria posterior a 2019. Se informa a la Mesa de forma periódica sobre los avances de las distintas partes de la estrategia (véase también la respuesta al apartado 13 y a la Recomendación 2).

### **Recomendación 1**

Se acepta la recomendación.

En 2010, la Mesa aprobó una ambiciosa estrategia para la política inmobiliaria del Parlamento. Basándose en esta estrategia, las decisiones paulatinamente adoptadas por la Mesa han contribuido a garantizar una fructífera consolidación del parque inmobiliario del Parlamento y a lograr que se alcanzaran los objetivos inicialmente fijados en la estrategia. En abril de 2018, la Mesa del Parlamento aprobó la nueva estrategia inmobiliaria posterior a 2019. Se informa regularmente a la Mesa sobre los avances en las distintas partes de la estrategia, como ha sido el caso desde que se aprobó por primera vez una estrategia inmobiliaria.

Además, de conformidad con el artículo 203, apartado 3, del Reglamento Financiero, el documento de trabajo anual del Parlamento sobre su política inmobiliaria proporciona a la Autoridad Presupuestaria información sobre la evolución prevista de la programación general de superficies y ubicaciones para los próximos años, con una descripción de los proyectos inmobiliarios en fase de planificación que ya están definidos.

**94.** Remitimos a la respuesta al apartado 27.

### **Recomendación 2**

Se acepta la recomendación.

Ya se han realizado algunas evaluaciones del proyecto NWoW. Estas evaluaciones tuvieron un impacto positivo en los proyectos inmobiliarios Martens y KAD II, y también se reflejan en la nueva estrategia inmobiliaria posterior a 2019 (como un proceso consultivo para la asignación de espacio de oficina, un mayor uso del espacio de oficinas colaborativo, determinación de m<sup>2</sup>/miembro del personal).

**97** Por lo que se refiere al proyecto KAD II, el Parlamento desea señalar que tiene pleno control sobre los aspectos financieros del proyecto (véase la respuesta al apartado 38). La complejidad del mecanismo de financiación es un reflejo de la complejidad y la naturaleza plurianual del proyecto y de las necesidades financieras resultantes.

También es un reflejo del complejo contexto normativo del Parlamento (véase la respuesta al apartado 39). Nos remitimos asimismo a nuestras respuestas a los apartados 40 y 42 (relativos a la transparencia presupuestaria) y a la Recomendación 3.

### **Recomendación 3**

Se acepta la recomendación.

El Parlamento comparte plenamente el objetivo general de transparencia presupuestaria de los mecanismos de financiación para los proyectos de construcción (véanse también las respuestas a los apartados 40, 42 y 97).

En aras de la transparencia, el Parlamento proporcionará una descripción detallada de la financiación del proyecto inmobiliario KAD II en su informe anual de gestión financiera, que se presenta a la Comisión de Presupuestos, a la Comisión de Control Presupuestario y a la Mesa, y se publica en el Diario Oficial.

### **Recomendación 4**

Se acepta la recomendación.

Partiendo del análisis de las experiencias en proyectos anteriores, el Parlamento intenta siempre establecer los procedimientos de gestión más adecuados para los proyectos de construcción y renovación de gran magnitud. Los proyectos Martens, Havel y Casa de la Historia Europea han culminado con éxito. Entre las medidas para el proyecto KAD II se incluyen la introducción de una gestión optimizada y una cooperación reforzada con las autoridades luxemburguesas. Esta colaboración, recursos internos adicionales y una estructura financiera eficiente evitaron que los retrasos del proyecto se tradujeran en sobrecostos (véase la respuesta al apartado 50).

**99.** Véanse las respuestas a los apartados 58 y 60.

### **Recomendación 5**

Se acepta la recomendación.

Están previstas nuevas mejoras, por ejemplo la introducción de herramientas informáticas específicas. Se ha elaborado un plan director 2019 para la gestión de las oficinas.

El Parlamento está desarrollando actualmente un sistema de indicadores de referencia.

El Parlamento acoge favorablemente la recomendación de supervisar la eficiencia del parque inmobiliario de todas las instituciones sobre una base armonizada, teniendo en cuenta las particularidades de cada institución, así como las limitaciones impuestas por los Tratados.

## **Respuesta del Consejo de la Unión Europea**

### **Una amplia cooperación interinstitucional**

**21.** El Consejo es consciente del impacto que podrían tener las licitaciones interinstitucionales en la participación de las pymes. La decisión de proponer o asociarse con un proyecto interinstitucional toma en consideración dichas implicaciones y, siempre que sea posible, el Consejo anima a las pymes a que participen en las licitaciones.

### **Los mecanismos de financiación de los grandes proyectos de construcción son a menudo complejos, lo cual afecta a la transparencia presupuestaria**

**38.** El último proyecto de construcción llevado a cabo por el Consejo fue el del edificio Europa, para el que se estableció un método de financiación sencillo. El Estado belga se encargaría de la coordinación y financiación del proyecto y el Consejo reembolsaría el importe al Estado mediante pagos aplazados.

**42.** El Consejo concuerda parcialmente con la observación del Tribunal de Cuentas; sin embargo, esta práctica supuso un ahorro considerable en términos de intereses en el caso del proyecto de construcción del edificio Europa, estimado en 23 millones EUR (importe que resulta de la diferencia entre el importe total que debe pagarse en caso de aplazamiento de pagos y el importe real).

Dicha práctica cumple con lo establecido en el Reglamento Financiero.

### **El proyecto Europa del Consejo: dentro del presupuesto pero con retrasos**

**46.** El Consejo, ante estas deficiencias, constituyó un equipo de profesionales y gestores de proyectos que se encargó de controlar los riesgos, los plazos y el presupuesto.

### **Conclusiones y recomendaciones**

**Recomendación 1.** El Consejo acepta la recomendación. Se formalizarán las estrategias inmobiliarias y se actualizarán periódicamente los documentos de planificación. periódicamente.

**Recomendación 2.** El Consejo acepta la recomendación y la aplicará en relación con el futuro proyecto NWO. Se ha previsto una fase piloto para 2019 y se ha designado un comité director encargado de evaluar los costes, riesgos y beneficios de la ejecución del programa en el Consejo y de hacer recomendaciones al Secretario General sobre la continuidad de su aplicación.

**Recomendación 3.** El Consejo acepta la recomendación. El mecanismo de financiación de los futuros proyectos de construcción se evaluará de forma individualizada. No obstante, el proyecto del edificio Europa se financió a través de un mecanismo sencillo, comparado con proyectos de otras instituciones.

**Recomendación 4.**

El Consejo acepta la recomendación y ya ha emprendido medidas para formalizar un procedimiento de gestión de proyectos.

**Recomendación 5.**

El Consejo acepta la recomendación.

Con relación al punto (a), se llevará a cabo una evaluación a fin de identificar posibles indicadores y la forma de aplicarlos.

Con relación a los puntos (b) y (c), el Consejo participará en cualquier iniciativa para aplicar la metodología común. El Consejo acepta debatir dicha cuestión en el Grupo de trabajo interinstitucional sobre infraestructuras, logística y servicios internos (ILIS).

## Respuesta de la Comisión Europea

### OBSERVACIONES

13. La Comisión se adapta cada año a las condiciones cambiantes en relación, por ejemplo, con las restricciones presupuestarias, las políticas de personal y otras decisiones políticas por medio del Marco Político Plurianual.

Ese instrumento tiene en cuenta todas las probables decisiones y restricciones que afectan a la planificación de las exigencias en materia inmobiliaria con un horizonte de diez años.

En este contexto, no es necesario elaborar diferentes escenarios.

27. La Comisión desea destacar que el principal factor para que tome en consideración nuevas formas de trabajar y las adopte cuando lo juzgue adecuado es en primer lugar la creación de un entorno de trabajo óptimo.

Incluso si la evaluación comparativa externa muestra que las nuevas formas de trabajar pueden, en cierta medida, generar ahorros de costes, estos ahorros se consideran como efectos colaterales, y la intención es reinvertirlos en gran medida en el bienestar del personal a través de la mejora de la calidad del espacio de las oficinas y el equipo informático.

Actualmente se están llevando a cabo trabajos prospectivos y se están ejecutando proyectos piloto.

37.

b) en lo que respecta a las opciones de financiación, la Comisión tendrá que obtener fondos prestados del mercado con el fin de adquirir el edificio JMO II. Con ese objeto, en 2012 se elaboraron diferentes escenarios basados en la magnitud del préstamo, los tipos de interés y la duración del préstamo.

42. La Comisión considera que su procedimiento presupuestario es transparente, y desea señalar lo siguiente:

1. El principio de especialidad supone que los créditos solamente pueden utilizarse para el destino con el que hayan sido dispuestos. Esta exigencia queda satisfecha, básicamente, mediante la división en capítulos del presupuesto, y los créditos presupuestarios utilizados fueron también asignados a gastos administrativos.

2. Estas transferencias se autorizan expresamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 317), en las condiciones establecidas en el Reglamento Financiero. Esto permite la coincidencia final entre las necesidades determinadas y los excedentes previstos, con el fin de alcanzar un resultado presupuestario óptimo. La Comisión considera que, al aprobar esas transferencias, la autoridad presupuestaria reconoce la ventaja financiera de los pagos anticipados.

53. La Comisión negociará con las autoridades luxemburguesas el modo de compartir los costes adicionales. Esto se debe a los cambios en el calendario del proyecto relativos al acuerdo Georgieva-Asselborn de diciembre de 2015, teniendo en cuenta el papel desempeñado por ambas partes en los retrasos.

54. La Comisión no está de acuerdo con esta observación.

La Comisión considera que los costes de alquiler debidos al traslado del JMO a los edificios sustitutos (T2, Ariane y Laccolith) son independientes de los cambios en el calendario de

construcción del JMO II, dado que el traslado fue causado por la presencia de amianto en el edificio JMO.

Si la Comisión hubiera podido permanecer en el edificio JMO, habría continuado alquilándolo a las autoridades luxemburguesas por una cantidad muy pequeña (1 EUR), y por lo tanto los costes de alquiler se habrían reducido en 90 millones EUR.

69. La Comisión desea destacar que, en materia inmobiliaria, las diferencias de tamaño, necesidades y ubicación de cada institución conllevan unas características específicas que pueden tener una importante influencia en la comparabilidad de los resultados.

86. La Comisión desea aclarar que la variación del alquiler por persona a la que se hace referencia se debe a varios factores como el método de valoración de los edificios adquiridos, el coste potencial de los trabajos de acondicionamiento, la consideración de espacios de descompresión, etc.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Recomendación 1 - Las instituciones<sup>1</sup> deberían actualizar y formalizar sus estrategias inmobiliarias y actualizar periódicamente los documentos de planificación**

La Comisión acepta en parte la recomendación.

En lo que respecta a la estrategia inmobiliaria, los principios fundamentales de la política inmobiliaria de la Comisión, enunciados en la Comunicación COM(2007)501, están aún actualizados en su mayor parte. Esta política podría revisarse a la luz de las novedades en la aplicación del enfoque NWoW y en lo relativo al resultado de las negociaciones sobre el MFP 2021-2027.

En lo que respecta a los documentos de planificación, la Comisión considera que dichos documentos (Marcos Políticos Plurianuales y documento de trabajo que acompaña al proyecto de presupuesto) ya se actualizan anualmente. En consecuencia, esta parte de la recomendación no afecta a la Comisión Véase también la respuesta al apartado 13.

### **Recomendación 2 - Las instituciones deberían evaluar los proyectos NWoW**

La Comisión acepta la recomendación.

97. La Comisión reconoce la complejidad de la normativa financiera pero no está de acuerdo con la declaración de que los mecanismos no son transparentes (véanse las respuestas al apartado 42).

### **Recomendación 3 – Las instituciones deberían aumentar la transparencia presupuestaria de los mecanismos de financiación de los proyectos de construcción.**

La Comisión no acepta la recomendación.

En lo relativo a la transparencia presupuestaria, la Comisión se remite a sus respuestas al apartado 42.

No obstante, se evaluarán las posibilidades de mejora.

Además, la Comisión podría facilitar anualmente, en su documento de trabajo en materia inmobiliaria que acompaña al proyecto de presupuesto, la información sobre los pagos anticipados que se efectuarían para los diversos proyectos.

Por ejemplo, los pagos anticipados efectuados en 2018 se incluirían en el documento de trabajo correspondiente a 2020.

---

<sup>1</sup> El Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el BCE.

**Recomendación 4 – Las instituciones deberían establecer procedimientos de gestión adecuados para grandes proyectos de construcción y reforma**

La Comisión acepta en parte la recomendación.

La Comisión considera que el procedimiento de gestión inmobiliaria requerido ya está vigente.

A medio plazo, podría reevaluarse, en particular en lo que respecta a los proyectos de construcción y renovación como el de Loi 30.

**Recomendación 5 – Las instituciones deberían mejorar la coherencia de los datos y el seguimiento del parque inmobiliario**

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión desea destacar que en materia inmobiliaria las diferencias de tamaño, necesidades y ubicación de cada institución conllevan unas características específicas que pueden tener una importante influencia en los resultados de la comparación.

## Respuesta del Tribunal de Justicia

### INTRODUCCIÓN

Con carácter general, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») se felicita por las muy positivas declaraciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas Europeo (en lo sucesivo, «Tribunal de Cuentas») sobre la eficiencia de su política inmobiliaria, su fructífera colaboración con las demás instituciones y con las autoridades luxemburguesas, y los excelentes resultados obtenidos en el marco de los tres proyectos inmobiliarios de envergadura auditados.

La política inmobiliaria del Tribunal de Justicia persigue dos objetivos principales:

— Primero, tras haber seguido en un principio una política de arrendamiento, el Tribunal de Justicia, desde el establecimiento definitivo de su sede en Luxemburgo (decidido en el Consejo Europeo de Edimburgo en 1992), pretende convertirse en propietario de los edificios que ocupa, al igual que las demás instituciones y de acuerdo con las recomendaciones del Informe Especial del Tribunal de Cuentas (n.º 2/2007) que subraya el ahorro presupuestario de tal política.

— Segundo, el Tribunal de Justicia pretende disponer de locales adaptados a la especificidad de sus necesidades jurisdiccionales y reagrupar todos sus Servicios en un único emplazamiento, a fin de optimizar su funcionamiento.

La constancia con la que se ha seguido esta política, junto con la perfecta colaboración con las autoridades públicas luxemburguesas, han generado a lo largo del tiempo muy buenos resultados.

Gracias a la aplicación de un sistema de control interno riguroso y eficaz, el Tribunal de Justicia ha llevado a cabo, con recursos humanos y financieros limitados, los tres proyectos auditados respetando escrupulosamente los pliegos de condiciones así como los calendarios y presupuestos establecidos.

El Tribunal de Justicia subraya que la configuración de su complejo inmobiliario ha tenido que adaptarse a la misión y a las actividades judiciales de la institución, así como a las necesidades de sus ocupantes, juristas en su mayoría.

La estrategia inmobiliaria del Tribunal de Justicia persigue un objetivo de transparencia y de responsabilidad, y sus resultados se presentan anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea en informes que están asimismo a disposición del público en su página de Internet.

La política inmobiliaria del Tribunal de Justicia se ha desarrollado también con ánimo de respetar las normas medioambientales, lo que le ha permitido obtener el registro EMAS.

### OBSERVACIONES

#### **Respuesta a los puntos 38 a 41 del Informe:**

La financiación de los tres proyectos inmobiliarios del Tribunal de Justicia auditados ha sido efectivamente compleja pero, al mismo tiempo, ha estado perfectamente delimitada y se ha desarrollado de forma totalmente transparente.

Los documentos para el establecimiento del marco financiero fueron elaborados por las autoridades competentes del país anfitrión según las disposiciones legales aplicables y se publicaron o pusieron a disposición de los organismos auditores y de las autoridades responsables de la aprobación de la gestión presupuestaria.

En el marco de los dos últimos proyectos inmobiliarios realizados por el Tribunal de Justicia no se ha podido constatar ningún exceso presupuestario ni incumplimiento de los calendarios previstos, como se desprende del punto 44 del Informe. Lo mismo cabe decir en esta fase, por lo que respecta al último proyecto que se está actualmente ejecutando.

Este logro ha sido posible gracias al establecimiento por el Tribunal de Justicia, en colaboración con las autoridades luxemburguesas, de un sistema de control interno riguroso y eficaz que cubre el progreso de cada proyecto, sus aspectos técnicos y financieros, los plazos de ejecución y el seguimiento de la dotación financiera global.

**60.** A raíz de la petición del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, recogida en la «Declaración común sobre la política inmobiliaria de las instituciones y órganos de la Unión Europea» de 17 de diciembre de 2009, las instituciones de la Unión Europea adoptaron una metodología común, basada en normas predeterminadas (la norma DIN-277) y en datos concretos, objetivos y verificables.

Esta metodología permite a los usuarios presentar los principales indicadores de la eficiencia de uso de las superficies. El Informe Anual del Tribunal de Justicia, disponible en su página de Internet, contiene un considerable volumen de información para determinar la eficiencia de su política inmobiliaria.

**64.** La administración del Tribunal de Justicia utiliza la norma DIN-277 sin ninguna desviación ni modificación. La adaptación de la herramienta de gestión de los espacios a sus necesidades y sobre todo a la configuración arquitectónica y espacial de su complejo inmobiliario es adecuada y no afecta a la comparabilidad de sus datos.

**85.** El edificio alquilado por el Tribunal de Justicia (T/Tbis) tiene un coste anual de 270 euros/m<sup>2</sup>, lo que supone un precio preferente concedido por el país anfitrión, muy inferior al precio de mercado en la ciudad de Luxemburgo (564 euros/m<sup>2</sup> — véase la Figura 12).

Cabe recordar que el Tribunal de Justicia decidió seguir alquilando todo el edificio T/Tbis, pese a que su superficie es superior a la que necesita, en vez de alquilar un edificio de menores dimensiones pero mucho más caro. Por otra parte, el edificio T/Tbis solamente se propuso en alquiler en su totalidad.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no podía alquilar únicamente una parte de su superficie y por un período de tiempo limitado.

El alquiler de todo el edificio permitió al Tribunal de Justicia aprovechar al máximo la flexibilidad ofrecida por la superficie adicional. Esta opción fue beneficiosa para otras instituciones, que, en función de sus necesidades específicas, obtuvieron la autorización del Tribunal de Justicia para instalar sus despachos en una parte del edificio para hacer frente a necesidades puntuales. Es el caso del Tribunal de Cuentas, del Centro de Traducción, de la EPSO y del Banco Europeo de Inversiones.

Además, las restricciones a las que está sujeto el Tribunal de Justicia en materia de confidencialidad y de seguridad no le permitieron subarrendar a empresas privadas la superficie que no se utilizaba.

No es baladí el hecho de que al Tribunal de Justicia le resultaba imposible, además, seguir subarrendando la parte desocupada del edificio durante los dos últimos años, como consecuencia del abandono del edificio, previsto para finales de agosto de 2019.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Recomendación 1**

El Tribunal de Justicia comparte el contenido de esta recomendación y subraya que dispone, desde hace tiempo, de una estrategia inmobiliaria bien definida y seguida con constancia, que ha dado sus frutos a lo largo de los años.

El Tribunal de Justicia planifica con cuidado su desarrollo inmobiliario, de común acuerdo con la Administración luxemburguesa, en función de sus necesidades a medio y largo plazo, incluyendo el análisis de las diversas opciones posibles. Los resultados de esta planificación se formalizan tanto en los informes anuales de actividades como en otros documentos programáticos de la Institución.

### **Recomendación 2**

El Tribunal de Justicia comparte esta recomendación, tanto más cuanto que evalúa periódicamente las condiciones laborales y de distribución de los espacios y supervisa constantemente la evolución y los cambios producidos en este ámbito, tanto en el mercado privado como en otras instituciones u organismos públicos nacionales o internacionales.

### **Recomendación 3**

El Tribunal de Justicia comparte esta recomendación en lo que se refiere a simplificar la financiación de sus proyectos inmobiliarios. En este sentido, el Tribunal de Justicia, aprovechando las disposiciones aplicables del Reglamento financiero, decidió financiar las obras de seguridad de sus edificios, que se han de ejecutar próximamente, recurriendo a un préstamo que contratará directamente con un organismo financiero.

### **Recomendación 4**

El Tribunal de Justicia comparte esta recomendación y añade que los procedimientos establecidos en su seno para la gestión de los proyectos inmobiliarios complejos demuestran su fundamentación en cada ocasión (en particular, para los proyectos inmobiliarios CJ4, CJ8 y, por ahora, CJ9).

Estos procedimientos son fruto de una excelente colaboración con las autoridades luxemburguesas y de la implicación efectiva del país anfitrión en el buen desarrollo de dichos proyectos. El hecho de haberse beneficiado de la experiencia, los medios humanos y la autoridad moral de la Administración pública del país anfitrión no solo ha

permitido finalizar los proyectos dentro de los plazos establecidos y respetando el presupuesto concedido, sino también un ahorro notable para el presupuesto de la Institución.

El dispositivo contractual entre el país anfitrión y el Tribunal de Justicia se ha mejorado constantemente a lo largo de los años. Ahora está equilibrado, garantizando al Tribunal de Justicia una implicación efectiva que le ha permitido adquirir «plenamente un control administrativo, técnico y financiero» de sus proyectos inmobiliarios, como recomendó el Tribunal de Cuentas en su Informe Especial n.º 2/2007 (punto 45).

El Tribunal de Justicia ha estado y continúa estando acompañado en ese proceso de un consultor externo, que tiene la función de verificar la correcta aplicación del dispositivo contractual y de controlar su ejecución en el marco definido.

#### **Recomendación 5**

El Tribunal de Justicia comparte esta recomendación y subraya la necesidad de una estrecha colaboración interinstitucional, garantizando su total disponibilidad a participar y a compartir su experiencia.

En Luxemburgo, el Grupo Interinstitucional de Coordinación Inmobiliaria (GICIL) será el foro donde se comparta información en este ámbito. Por otra parte, se encarga ya de actualizar y perfeccionar la metodología para medir, clasificar y presentar los datos inmobiliarios, desarrollada en 2009 por la presidencia sueca del Consejo, de modo que los informes anuales de las instituciones, y en particular el anexo dedicado a los asuntos inmobiliarios, puedan proporcionar información sobre indicadores relevantes y comunes, facilitando así la comparación entre las instituciones.

## Respuesta del Banco Central Europeo

### RESUMEN

III. El BCE observa que: i) dispone de una estrategia inmobiliaria formalizada que revisa periódicamente (véase asimismo el comentario del BCE sobre la recomendación 1) y que comprende la planificación del espacio de oficinas; ii) quedó excluido de las instituciones analizadas con respecto a los grandes proyectos de construcción (véase el apartado 43); y iii) el Tribunal de Cuentas Europeo calificó de «bien desarrollado» el enfoque aplicado por el BCE para realizar el seguimiento y los informes sobre su parque inmobiliario (véase el apartado 62).

IV. El BCE toma en consideración distintos escenarios al planificar sus requisitos inmobiliarios, como el teletrabajo y los espacios de trabajo colaborativos. Además, actualmente está llevando a cabo un proyecto piloto sobre nuevas formas de trabajar (NWoW), que incluye nuevos conceptos para la planificación del espacio de oficina y métodos de trabajo basados en la actividad. El proyecto se puso en marcha en enero de 2018 en una planta de prueba del edificio principal y se prevé acondicionar otras plantas de prueba en el resto de los edificios. Las respuestas de los diferentes ámbitos de actividad que participan en el proyecto son objeto de una supervisión y una evaluación continuas mediante canales de *feedback* de usuarios. Las posibles mejoras identificadas se registran para su seguimiento o se aplican de inmediato cuando resulta posible. No podrá realizarse una evaluación final hasta la última fase del proyecto, prevista para finales de 2020, una vez que la mayoría de ámbitos de actividad hayan tenido la oportunidad de utilizar las plantas piloto.

V. Véase el inciso b) del comentario sobre el apartado III del resumen.

VIII. Sobre la base de las observaciones y conclusiones de fiscalización incluidas en el presente informe, el BCE considera que solo le atañen los temas objeto de recomendación a) y b). Véanse también los comentarios sobre las siguientes recomendaciones específicas.

En cuanto a los temas objeto de recomendación c) y d), el BCE quedó excluido de las instituciones analizadas con respecto a los mecanismos de financiación y los procedimientos de gestión de grandes proyectos de construcción (véase el apartado 43). En cuanto al tema objeto de recomendación e), el Tribunal de Cuentas Europeo calificó de «bien desarrollado» el enfoque aplicado por el BCE para realizar el seguimiento y los informes sobre su parque inmobiliario (véase el apartado 62).

### OBSERVACIONES

14. El BCE es la única institución auditada de la UE cuyas oficinas se encuentran en Fráncfort, lo que limita la posibilidad de una cooperación más estrecha con otras instituciones de la UE a las que se refiere el informe.

27. Véase el comentario sobre el apartado IV del resumen.

Además, la evaluación efectuada como parte del seguimiento que se está llevando a cabo (a partir de enero de 2018) del proyecto piloto NWoW del BCE, ha demostrado que la nueva concepción espacial ofrece una mejora de la anterior estructura de las plantas del BCE, ya que proporciona alrededor de un 20 % más de estaciones de trabajo, lo que, de acuerdo a una estimación preliminar, indica una reducción del coste total por estación de trabajo. Dado que el proyecto está todavía en marcha (se espera que concluya en 2020), todavía no es posible evaluar con exactitud los posibles beneficios económicos y otras ventajas del enfoque NWoW.

31.

En el acuerdo de sede suscrito por el Gobierno de la República Federal de Alemania y el BCE no se contemplan privilegios en materia de exención fiscal distintos a los previstos en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Recomendación 1**

El BCE acoge favorablemente esta recomendación. El BCE tiene una estrategia inmobiliaria aprobada por la dirección en julio de 2017. La dirección revisó la estrategia durante el segundo trimestre de 2018 (y actualizó las diferentes opciones de desarrollo) y la aprobó en agosto de 2018.

### **Recomendación 2**

El BCE acoge favorablemente esta recomendación. El BCE evaluará desde una perspectiva económica de costes y beneficios su proyecto piloto sobre NWoW (que se puso en marcha en enero de 2018 y se espera que concluya en 2020) y considerará integrar los resultados en las reflexiones estratégicas sobre la elaboración de las políticas pertinentes.

### **Recomendación 3**

El BCE considera que no le atañe la recomendación 3. Véase el comentario sobre el apartado VIII del resumen.

### **Recomendación 4**

El BCE considera que no le atañe la recomendación 4. Véase el comentario sobre el apartado VIII del resumen.

### **Recomendación 5**

El BCE considera que no le atañe la recomendación 5. Véase el comentario sobre el apartado VIII del resumen.

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	6.6.2017
Envío oficial del proyecto de informe a las entidades auditadas	19.7.2018
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	5.12.2018
Respuestas oficiales recibidas en todas las lenguas	Parlamento: 23.11.2018 Consejo: 15.11.2018 Comisión: 30.11.2018 Tribunal de Justicia: 18.12.2018 Banco Central: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1590-9 1977-5687 doi:10.2865/031801 QJ-AB-18-033-ES-N  
HTML ISBN 978-92-847-1622-7 1977-5687 doi:10.2865/61661 QJ-AB-18-033-ES-Q

Las instituciones gastan en edificios alrededor del 11 % de su presupuesto para gastos administrativos. La composición del parque de edificios es heterogénea y depende del mandato y de la estructura organizativa de cada institución, aunque una parte importante del espacio se destina a oficinas. La Comisión cuenta con el parque inmobiliario de mayor tamaño, del que más del 80 % se dedica a espacio de oficinas. El Tribunal examinó la gestión de los gastos en espacio de oficinas de las cinco instituciones que disponen de mayor espacio (Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Banco Central Europeo (BCE)). La fiscalización del Tribunal abarcó sus edificios en Bruselas, Luxemburgo y Fráncfort, y comparó sus datos y procedimientos de gestión con otras instituciones y órganos de la UE.

En general, el Tribunal constató que las instituciones gestionan su gasto para espacio de oficinas de manera eficiente y sus decisiones sobre espacio de oficinas estaban bien fundadas. Las instituciones cooperan y aplican principios parecidos en la toma de decisiones. Sin embargo, sus estrategias inmobiliarias no siempre se formalizan y a veces no están actualizadas. Los mecanismos de financiación de los grandes proyectos de construcción analizados por el Tribunal a menudo eran complejos y afectaban en algunos casos a la transparencia presupuestaria. La mayoría de estos proyectos sufrieron retrasos, lo que en algunos casos dio lugar a costes adicionales. La mayoría de las instituciones no supervisan adecuadamente su parque inmobiliario, y necesitan desarrollar indicadores comunes y mejorar la coherencia de los datos presentados a sus autoridades presupuestarias.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.