

Órganos consultivos de la UE

Se han instaurado los procesos para elaborar dictámenes, pero la puntualidad y la medición del impacto siguen siendo un reto



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

Apartados

01-14 | Mensajes principales

01-07 | ¿Por qué es importante este ámbito?

08-14 | Nuestras constataciones y recomendaciones

15-66 | Más detalles sobre nuestras observaciones

15-37 | Los procesos de gestión de la calidad guían la elaboración de los dictámenes, pero existen lagunas en los procedimientos establecidos para la selección de expertos

17-20 | Los procedimientos abarcan todo el ciclo de elaboración de un dictamen

21-23 | Existen normas específicas para permitir respuestas oportunas en situaciones urgentes

24-29 | Los Comités siguen directrices de redacción y procesos de revisión establecidos a la hora de emitir dictámenes

30-33 | Los dictámenes implican una consulta sistemática con diversas partes interesadas

34-37 | Existen lagunas en los procedimientos de los Comités para la selección de expertos

38-51 | Los dictámenes no siempre llegan a tiempo a los legisladores de la UE y no se hace un seguimiento sistemático de los retrasos

40-41 | Emitir dictámenes dentro de los plazos institucionales supone un reto

42-47 | Las consultas obligatorias se presentan a veces demasiado tarde para su consideración efectiva por el Parlamento Europeo

48-51 | Los Comités no realizan un seguimiento sistemático de los plazos institucionales o políticos

52-66 | Los Comités informan sobre la difusión, pero los detalles sobre el impacto de los dictámenes son limitados

54-59 | Ambos Comités disponen de una amplia gama de herramientas de comunicación y difusión, pero estas no se utilizan sistemáticamente

60-66 | Los Comités no miden sistemáticamente cómo se reflejan sus dictámenes en la legislación final

Anexos

Anexo I – Acerca de la auditoría

Orígenes y finalidad de los órganos consultivos de la UE

Comité Económico y Social Europeo

Comité Europeo de las Regiones

Alcance y enfoque de la auditoría

Anexo II — Procesos del CESE para redactar y aprobar dictámenes

Anexo III — Procesos del CDR para redactar y aprobar dictámenes

Anexo IV — Tiempo transcurrido hasta la aprobación en el pleno, muestra de dictámenes

Anexo V — Tiempo transcurrido hasta la aprobación en el pleno, muestra de dictámenes

Anexo VI – Ejemplos de dictámenes de iniciativa que pueden haber contribuido a cambios legislativos

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas del Comité Económico y Social Europeo

Respuestas del Comité Europeo de las Regiones

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** El Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité Europeo de las Regiones (CDR) son los órganos consultivos de la Unión Europea creados por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El CESE está compuesto por representantes de tres grupos de la sociedad civil organizada (empresarios, trabajadores y la sociedad civil), cuyo objetivo es promover la democracia participativa. El CDR está compuesto por representantes electos de los entes locales y regionales y ejerce de portavoz formal de estos órganos en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. En nuestro informe, nos referiremos a ambos órganos como «los Comités».
- 02** El TFUE establece cuándo las instituciones de la UE deben solicitar un dictamen («consultas obligatorias»), cuándo las instituciones pueden consultar a los órganos consultivos (dictámenes «prospectivos» y «exploratorios») y cuándo los Comités pueden actuar por iniciativa propia¹ (*ilustración 4* del *anexo I*). Las consultas obligatorias se utilizan para implicar a los Comités en el proceso legislativo de la UE una vez que la Comisión Europea ha presentado una propuesta legislativa al Parlamento Europeo y al Consejo.

¹ Artículos 304 y 307 del TFUE.

- 03** Si bien el TFUE exige que el Parlamento y el Consejo consulten a los Comités durante el proceso legislativo, estas instituciones conservan la facultad discrecional de decidir cómo abordar los dictámenes y las recomendaciones de los Comités. Los grupos de presión, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los grupos de interés organizados fuera del marco institucional del TFUE también intentan influir en quienes toman decisiones².
- 04** Las normas internacionales —de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Consejo de Europa— hacen hincapié en que los órganos consultivos deben desempeñar un papel institucionalizado en la buena gobernanza y la democracia participativa. Según la OCDE, los órganos consultivos sirven para tender un puente entre los responsables de las políticas y las partes interesadas, combinando conocimientos especializados, representación y legitimidad. Estos órganos desempeñan un papel central, ya que aportan información, datos y pruebas en las diversas fases del ciclo político³. Como tales, sus dictámenes no solo ofrecen orientaciones no vinculantes y conocimientos especializados, sino que también contribuyen a la participación democrática y la legitimidad, puesto que permiten a los miembros de la sociedad de diferentes estratos contribuir a la elaboración de políticas.
- 05** Nuestra auditoría se centra en los mecanismos existentes que permiten a los Comités elaborar dictámenes pertinentes y de gran calidad, publicarlos a tiempo para contribuir al proceso legislativo y analizar sistemáticamente sus repercusiones. Abarcamos los procesos utilizados por el CESE y el CDR para elaborar dictámenes entre 2019 y 2024 (un total de 1 372 dictámenes). Examinamos todos los tipos de dictámenes de los Comités y el proceso completo de producción, desde la planificación estratégica hasta la medición del impacto de su trabajo. En una muestra de sesenta dictámenes (treinta dictámenes de cada Comité de diferentes tipos, ámbitos políticos y años durante la legislatura 2019-2024), examinamos el proceso de redacción, las medidas de control de calidad, la puntualidad y el cumplimiento del Reglamento interno. Para más detalles sobre el enfoque de auditoría, véase el [anexo I](#), apartados [12](#) a [14](#).

² Panke, D., Hönnige, C. y Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?* Consorcio Europeo de Investigación Política, 2015.

³ OCDE (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, p. 15.

06 Evaluamos los procesos utilizados por ambos órganos consultivos destinados a apoyar:

- la elaboración de dictámenes pertinentes y de gran calidad;
- la publicación de dictámenes a tiempo para contribuir al proceso legislativo;
- el análisis de cómo las partes interesadas institucionales tienen en cuenta sus puntos de vista durante el proceso legislativo.

No examinamos directamente el contenido de los dictámenes de los Comités.

07 Nuestra auditoría constituye una buena oportunidad para apoyar a ambos Comités, ya que permite evaluar su rendimiento tras el inicio de sus nuevos mandatos. En los últimos años (2022 y 2024), ambos Comités también han renovado sus acuerdos de cooperación con el Parlamento Europeo y la Comisión, lo que ha reforzado sus asociaciones institucionales. Esperamos que nuestras constataciones contribuyan a mejorar los procesos de elaboración de dictámenes de los Comités. Esto será importante no solo para los propios Comités, sino también para las instituciones legislativas que reciban estos dictámenes y para otras partes interesadas externas.

Nuestras constataciones y recomendaciones

08 En general, constatamos que ambos Comités cuentan con procedimientos de gestión de la calidad que apoyan la elaboración de sus dictámenes, pero existen lagunas en los procesos de selección de expertos. A veces, los Comités tardan tanto en emitir sus dictámenes que ya no llegan a tiempo para influir en la toma de decisiones de la UE, lo que puede menoscabar la eficacia de los dictámenes. Aunque los Comités supervisan la difusión, sus sistemas actuales no están diseñados para evaluar sistemáticamente los resultados o su calado legislativo, y los indicadores existentes se centran principalmente en la visibilidad y el volumen, más que en el impacto.

- 09** Por lo que se refiere a la planificación, el CDR establece prioridades plurianuales acordes con el ciclo legislativo de la UE. El CESE recurre a la planificación temática, pero carece de planificación estratégica a largo plazo para todo el Comité. Ambos Comités cuentan con normas y orientaciones claras que abarcan el ciclo completo de elaboración de todos los tipos de dictámenes, con el objetivo de garantizar un nivel coherente de calidad y normalización. Esto incluye normas sobre el formato, la extensión, la redacción y la revisión de los dictámenes antes de su aprobación final. Los Comités también han desarrollado procesos y mecanismos especiales para casos urgentes. Los administradores apoyan a los ponentes facilitando información estratégica pertinente y comprobando la claridad y coherencia de los textos durante todo el proceso de elaboración del dictamen. Para evitar la duplicación de recursos, el CESE y el CDR comparten varios servicios administrativos y de apoyo a la traducción, la logística y las tecnologías de la información. Véanse los apartados [17](#) y [29](#).
- 10** Ambos Comités recurren de forma habitual a expertos para la redacción de sus dictámenes, pero ninguno cuenta con criterios transparentes para su selección. El CDR tampoco ha establecido procedimientos de selección de expertos o un registro de expertos previos para cada Comité. Esto puede dar lugar a sesgos, obstaculizar la transparencia y, en consecuencia, suponer un riesgo para la reputación de los Comités. Véanse los apartados [30](#) y [36](#).



Recomendación 1

Aumentar la transparencia en la selección de expertos

Por lo que se refiere a la selección de expertos:

- a) cada Comité debe establecer y publicar criterios;
- b) el CDR debe establecer procedimientos y mantener un registro central de expertos que refleje sus ámbitos de especialización y las actividades desarrolladas para el Comité.

Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2026

- 11** El CESE emitió sus dictámenes dentro de los plazos fijados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el 71 % de los casos, mientras que el CDR cumplió estos plazos en el 33 %. No obstante, ambos Comités nos informaron de que priorizan a los plazos políticos: su objetivo es emitir sus dictámenes antes de que la votación tenga lugar en la comisión competente del Parlamento Europeo. El CESE cumplió este objetivo en el 84 % de los casos y el CDR, en el 74 %. Véanse los apartados [40](#) y [47](#).

- 12** Ninguno de los dos Comités dispone de indicadores clave de rendimiento ni de sistemas automatizados para hacer un seguimiento coherente y sistemático del cumplimiento de los plazos institucionales y políticos. La falta de un seguimiento automatizado del rendimiento y de alertas dificulta la detección temprana de los cuellos de botella y la consiguiente presentación de información sobre el rendimiento. Véanse los apartados [48](#) y [51](#).



Recomendación 2

Mejorar el seguimiento de la puntualidad de los dictámenes

Cada Comité debería:

- a) introducir indicadores clave de rendimiento sobre la puntualidad (por ejemplo, porcentaje de dictámenes aprobados dentro de los plazos institucionales y políticos);
- b) integrar un seguimiento automatizado de los plazos y alertas en sus herramientas de flujo de trabajo;
- c) analizar si son necesarios ajustes organizativos para promover una aprobación más rápida de los dictámenes.

Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2027

- 13** Los Comités han actualizado sus estrategias de comunicación, que abarcan el uso de varias herramientas (redes sociales, sitios web, comunicados de prensa), amplias redes de partes interesadas y todo un abanico de actividades de difusión específicas. También han reforzado su cooperación interinstitucional con el Parlamento Europeo y la Comisión, y han creado redes para fomentar la participación de las partes interesadas. Véanse los apartados [54](#) y [59](#).
- 14** Ambos Comités reconocen la importancia estratégica de medir el impacto; sin embargo, es una práctica que todavía no han llevado a cabo. Ambos Comités miden las realizaciones (número de dictámenes, menciones en los medios de comunicación, etc.), pero no los resultados o el impacto de sus dictámenes en la legislación. Aunque el CDR introdujo en 2015 la presentación de informes de impacto anuales, estos siguen siendo descriptivos y centrados en las realizaciones. El CESE examina la repercusión de los dictámenes a nivel de sección temática y de grupo, pero carece de un sistema normalizado de presentación de informes para todo el Comité. Si bien ambos Comités han revisado el formato de sus dictámenes para facilitar la evaluación del impacto, ninguno de ellos realiza un seguimiento sistemático de cómo se reflejan sus recomendaciones en la legislación de la UE. Véanse los apartados [60](#) y [66](#).



Recomendación 3

Institucionalizar la medición del rendimiento

Los Comités deberían:

- a) establecer y aplicar sistemáticamente procedimientos para indicadores cualitativos y basados en los resultados (por ejemplo, número de dictámenes que tienen reflejo en la legislación, calado institucional) que permitan mejorar la evaluación de impacto;
- b) informar anualmente sobre el rendimiento con indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2027

Más detalles sobre nuestras observaciones

Los procesos de gestión de la calidad guían la elaboración de los dictámenes, pero existen lagunas en los procedimientos establecidos para la selección de expertos

- 15** La OCDE considera que, para elaborar dictámenes de gran calidad, los órganos consultivos políticos deben tener funciones y responsabilidades claras⁴ y adaptar sus programas de trabajo a los ciclos legislativos y las prioridades institucionales. La OCDE reconoce asimismo la importancia de una redacción transparente y de la participación de expertos para garantizar la calidad⁵.

⁴ *Ibid.*, pp. 72 y 84.

⁵ *Ibid.*, pp. 12, 45 y 79.

16 Para gestionar la elaboración de los distintos tipos de dictámenes, cabría esperar que los Comités hubieran establecido:

- normas, métodos de trabajo, procedimientos, responsabilidades en la toma de decisiones y flujos de trabajo documentados claros, que abarcasen todo el proceso, desde la planificación hasta la aprobación final, y que reflejasen las perspectivas legislativas de la UE a corto plazo (anual) y a largo plazo;
- medidas de urgencia y contingencia adecuadas para garantizar respuestas oportunas a tareas nuevas o imprevistas;
- directrices de redacción, normas mínimas y procesos de revisión para comprobar la exactitud y la coherencia (incluidos el tipo, la extensión y el formato) de los dictámenes a fin de mejorar la calidad;
- procesos para tener en cuenta los puntos de vista de las distintas partes interesadas representadas en los Comités;
- criterios y procesos transparentes para la selección de expertos.

Los procedimientos abarcan todo el ciclo de elaboración de un dictamen

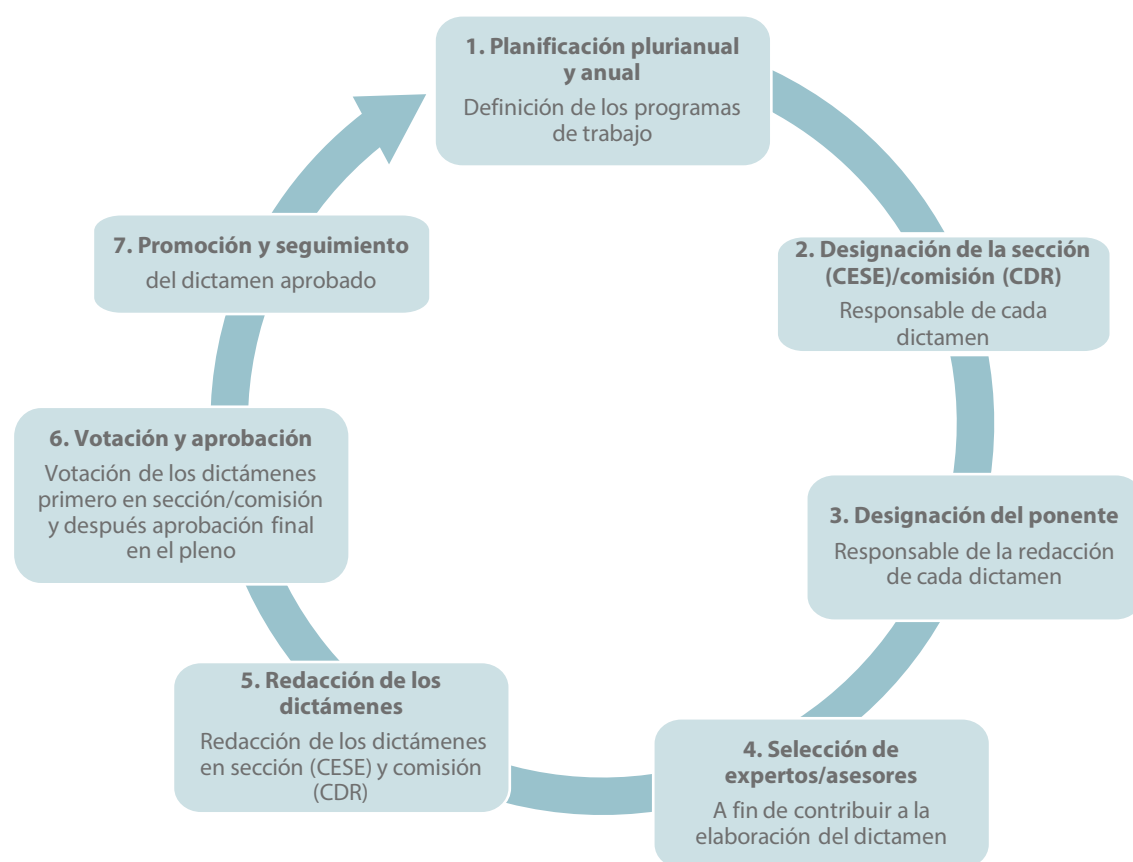
17 Ambos Comités han establecido flujos de trabajo que comprenden todo el proceso de emisión de dictámenes. Los procesos se describen en los Reglamentos internos, que se actualizan periódicamente⁶, y se detallan en las Normas de desarrollo. En la *ilustración 1* se recogen las distintas etapas y las normas asociadas a cada una de ellas. La interacción con el Parlamento Europeo⁷ y la Comisión⁸ se fija en acuerdos de cooperación, que también se han actualizado recientemente (años 2022 y 2024).

⁶ Reglamento interno del CESE de 2022 y Reglamento interno del CDR de 2024.

⁷ Acuerdo de Cooperación de 2024 del CESE con el Parlamento Europeo y Acuerdo de Cooperación de 2024 del CDR con el Parlamento Europeo.

⁸ Protocolo del CESE de 2022 con la Comisión Europea y Protocolo del CDR de 2024 con la Comisión Europea.

Ilustración 1 | Ciclo de elaboración de un dictamen

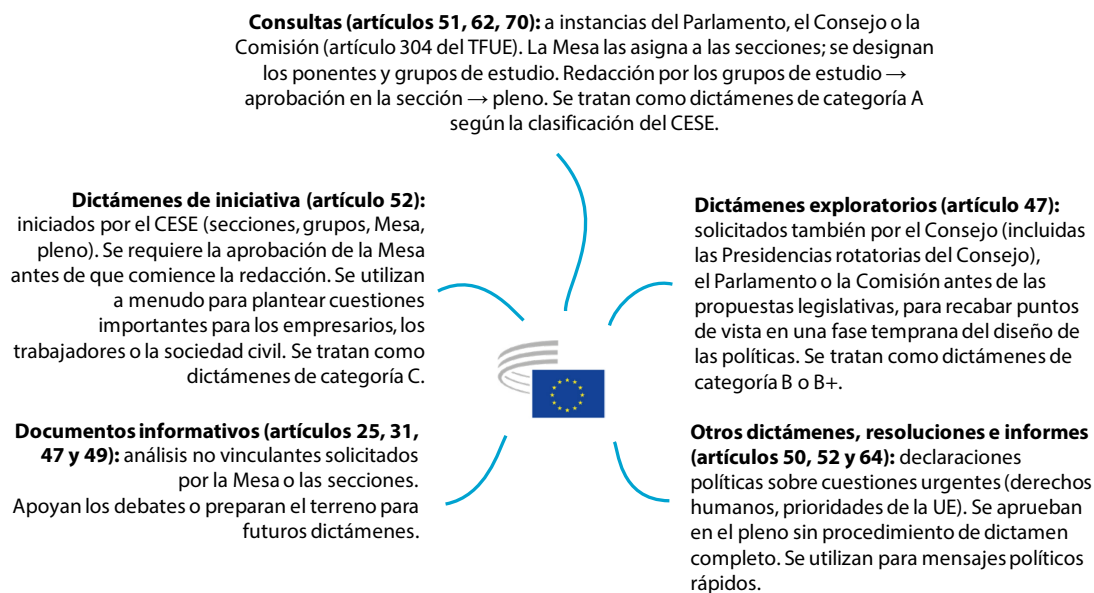


Fuente: Reglamentos internos del CESE y del CDR.

- 18** Las propias prioridades políticas plurianuales del CDR tienen en cuenta las prioridades institucionales y el ciclo legislativo de la UE. La planificación a largo plazo del CESE se basa en una serie de instrumentos temáticos anuales desarrollados en cada sección temática. La falta de un establecimiento de prioridades a más largo plazo para el CESE en su conjunto impide una planificación más estratégica y transversal de su trabajo. Consideramos que esto es especialmente importante para los dictámenes de iniciativa, cuya pertinencia depende de que se ajusten a las futuras prioridades institucionales. Sin embargo, en 2024-2025 el CESE puso en marcha un proceso para avanzar hacia un enfoque de planificación más estratégico e integrado.
- 19** El Reglamento interno de cada Comité establece normas específicas de flujo de trabajo para cada tipo de dictamen: consultas, dictámenes exploratorios, dictámenes de iniciativa y resoluciones (véase la [ilustración 2](#)). El Reglamento interno especifica el punto de partida de cada dictamen, los procedimientos de redacción y aprobación necesarios y el modo en que deben entregarse las realizaciones a las instituciones de la UE.

Ilustración 2 | Procedimientos aplicables a los distintos tipos de dictámenes

Categorías de realizaciones y RI del CESE



Categorías de realizaciones y RI del CDR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los Reglamentos internos del CESE y del CDR.

20 Los procesos de redacción y aprobación de las consultas y los dictámenes de iniciativa, así como los flujos de trabajo de cada etapa, se presentan en el [anexo II](#) (CESE) y el [anexo III](#) (CDR). En nuestra muestra de sesenta dictámenes, constatamos que ambos Comités cumplían su Reglamento interno.

Existen normas específicas para permitir respuestas oportunas en situaciones urgentes

- 21** Ambos Comités han desarrollado procesos rápidos de toma de decisiones y mecanismos de continuidad de las actividades en caso de crisis y perturbaciones operativas. En caso necesario, el Reglamento interno del CESE permite el uso de «procedimientos de urgencia» para cumplir plazos ajustados. En lugar de recurrir a un grupo de estudio y a una sección, el CESE puede designar a un ponente general para que redacte un dictamen y lo presente directamente en el pleno para su aprobación. Si bien esto acelera el proceso al eludir múltiples ciclos de redacción y revisión, también limita el alcance de lo que el CESE denomina «compromiso dinámico», su método para buscar consenso entre los tres grupos que lo conforman (apartado **05** del **anexo I**). Además, el CESE puede reducir los plazos de traducción.
- 22** Del mismo modo, en el CDR puede nombrarse un ponente general para presentar un proyecto de dictamen urgente directamente en el pleno para su aprobación. El CDR también puede presentar resoluciones de urgencia en lugar de un dictamen formal y, desde 2024, su Reglamento interno permite la elaboración de dictámenes de urgencia⁹. Este mecanismo ayuda al CDR a responder rápidamente a las solicitudes urgentes del Parlamento, el Consejo o la Comisión. Sin embargo, en virtud de los Tratados de la UE, las resoluciones carecen de valor jurídico en el Consejo.
- 23** Según sus informes anuales, el CESE elaboró 1 015 dictámenes en 2019-2024, de los cuales 86 se sometieron a procesos acelerados de aprobación¹⁰. En 2019-2024, los informes anuales del CDR indican que aprobó un total de 357 dictámenes, incluidas 40 resoluciones y otros 15¹¹ dictámenes acelerados.

⁹ Reglamento interno del CDR de 2024, artículos 44 y 46.

¹⁰ Reglamento interno del CESE de 2022, artículos 70, 79 y 89 a 91.

¹¹ Reglamento interno del CDR de 2024, artículo 43.

Los Comités siguen directrices de redacción y procesos de revisión establecidos a la hora de emitir dictámenes

- 24** Ambos Comités han establecido normas y directrices para la redacción de sus dictámenes, incluidos requisitos de formato, extensión y claridad. La dirección de traducción interna que comparten proporciona herramientas de apoyo a la redacción, modelos y orientaciones destinadas a emitir dictámenes que utilicen un lenguaje claro y conciso y una terminología coherente.
- 25** En el CESE, cuando se designa a un ponente para un nuevo dictamen, la secretaría de la sección prepara un paquete informativo con la información pertinente para el ponente, el experto, el presidente de la sección y los miembros del grupo de estudio¹². Este contiene documentos y material de referencia, dictámenes anteriores del CESE sobre los temas concretos en cuestión y orientaciones prácticas. En nuestra muestra, constatamos que se había preparado un paquete informativo para los treinta casos seleccionados, excepto en dos casos cuya su naturaleza técnica hacía innecesarios dichos paquetes.
- 26** Del mismo modo, en el CDR, cuando se designa a un ponente para un nuevo dictamen, este recibe un análisis político del responsable de políticas de la secretaría de la comisión del CDR encargada del dictamen. El análisis contiene una descripción del tema, iniciativas anteriores de la Comisión Europea en este ámbito, avances recientes, normas y modelos, e información sobre dictámenes anteriores del CDR relacionados. En nuestra muestra de treinta dictámenes, constatamos que este análisis se había llevado a cabo en veintitrés casos. El CDR nos informó de que los otros siete casos (dictámenes o resoluciones de urgencia con un ponente general) se elaboraron mediante un proceso acelerado¹³, que, debido a la falta de tiempo, no incluye la preparación de un análisis político detallado.
- 27** En el CESE, los mecanismos sobre el flujo de trabajo, el método de trabajo de «compromiso dinámico» y el procedimiento de aprobación de dictámenes permiten controlar el contenido. Cada proyecto se somete en varias ocasiones a examen y debate internos en distintas instancias (en el grupo de trabajo, en la sección y, por último, en el pleno) antes de su aprobación final, con vistas a emitir dictámenes que reflejen los intereses y las perspectivas de la sociedad civil organizada en su conjunto. El personal del CESE asiste a los ponentes comprobando la claridad y la coherencia de los textos durante todo el proceso de elaboración del dictamen.

¹² CESE (2020), [Guía para la redacción de dictámenes](#), sección 6, punto 6.8.

¹³ [Reglamento interno del CDR de 2024](#), artículo 44.

- 28** La redacción de dictámenes en el CDR refleja los diversos intereses y prioridades de los entes locales y regionales en toda la UE. El contenido definitivo de cada dictamen se configura mediante la deliberación y la votación de las enmiendas presentadas por los miembros del CDR en las sesiones plenarias y temáticas (apartado **08** del *anexo I*). Las secretarías de las comisiones del CDR y el miembro del personal encargado del caso en la secretaría del grupo político prestan apoyo adicional en la redacción.
- 29** Las secretarías temáticas y las unidades de traducción de la Dirección de Traducción que comparten el CESE y el CDR también revisan los proyectos desde el punto de vista lingüístico y de la exactitud técnica en cada Comité. Antes de que los dictámenes lleguen al pleno, los servicios administrativos de ambos Comités comprueban el cumplimiento de las normas y la claridad.

Los dictámenes implican una consulta sistemática con diversas partes interesadas

- 30** Ambos Comités han desarrollado procesos que permiten a los ponentes tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas para mejorar la calidad de los dictámenes. También tienen diferentes formas de interactuar con sus principales partes interesadas, en función del tipo de dictamen, el tema y el plazo disponible. En el CESE, las secretarías de las secciones ayudan a los ponentes a garantizar que las consultas con las partes interesadas representen los intereses de los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil.
- 31** El alcance de las consultas depende de la naturaleza del dictamen y es prerrogativa del ponente, proporcionando cierto grado de flexibilidad. El tiempo también limita a veces el proceso de consulta. En consecuencia, aunque algunos dictámenes de nuestra muestra incluían opiniones amplias y diversas de las partes interesadas (incluidos una evaluación del impacto territorial, un estudio de los aspectos regionales o audiencias públicas), otros se elaboraron principalmente tras consultas limitadas a un contexto local o regional o, en el caso del CDR, a partes interesadas con sede en Bruselas. Estas consultas se registran en la herramienta de flujo de trabajo de los Comités, aunque no siempre de manera sistemática.

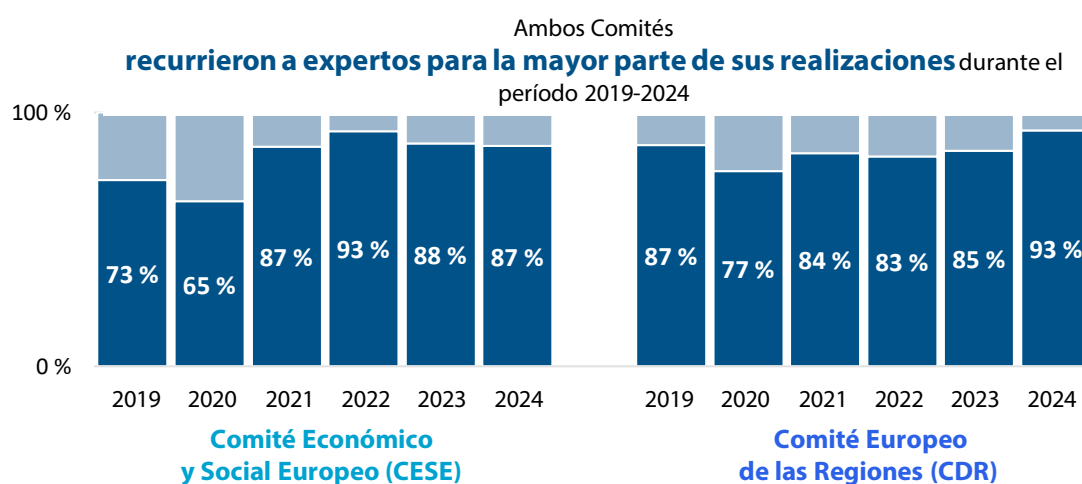
- 32** Dado que el mandato del CESE es representar a los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil organizada, la redacción se lleva a cabo en grupos de estudio compuestos por el mismo número de miembros de los tres grupos. Esto facilita la integración de los puntos de vista de cada grupo en los dictámenes. Para recabar puntos de vista más amplios, el CESE organiza consultas con organizaciones externas de la sociedad civil, ONG o personas del mundo académico. En 2004, el CESE creó una estructura para el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (el [Grupo de Enlace con las Organizaciones y Redes Europeas de la Sociedad Civil](#)) y una [red de Consejos Económicos y Sociales nacionales de la UE](#). El CESE también consulta a los jóvenes de la sociedad civil organizada ([Youth Test](#)) e implica a representantes de los países candidatos ([iniciativa relativa a los miembros de países candidatos](#)).
- 33** El mandato del CDR consiste en representar los intereses de los entes locales y regionales. Los ponentes pueden organizar consultas con las partes interesadas a la hora de elaborar dictámenes. Normalmente se celebran en las instalaciones del CDR y pueden contar con la participación de asociaciones regionales, expertos académicos o representantes de la sociedad civil. El CDR también interactúa indirectamente con las partes interesadas cooperando con asociaciones de regiones y ciudades a escala de la UE (por ejemplo, [Eurocities](#), el [Consejo de Municipios y Regiones de Europa](#) o la [Asamblea de las Regiones de Europa](#)). El CDR utiliza varios mecanismos y redes a la hora de redactar sus dictámenes, incluida una [red de centros regionales](#) y la caja de herramientas para la mejora de la legislación y la subsidiariedad activa, la Estrategia de evaluación del impacto territorial y el Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad.

Existen lagunas en los procedimientos de los Comités para la selección de expertos

- 34** La principal contribución a los dictámenes procede de los miembros del Comité, en particular de los ponentes, y de los grupos de estudio en el caso del CESE. Los miembros de ambos Comités pueden recurrir a expertos («asesores» en la terminología del CESE) para apoyar la elaboración de un dictamen. En 2019-2024, se recurrió a expertos para la mayoría de los dictámenes —el 84 %— y en ocasiones varios expertos asesoraron sobre un único dictamen. La función de los expertos es proporcionar conocimientos especializados y apreciaciones para complementar los puntos de vista del propio ponente y ayudar en la redacción de los dictámenes. También se les puede pedir que respalden al ponente cuando se debata un dictamen en el pleno, así como en reuniones con representantes de las instituciones de la UE, partes interesadas y otras partes pertinentes. Los expertos no reciben remuneración por su trabajo, pero tienen derecho al reembolso de los gastos de viaje y a dietas de viaje y de reunión calculadas a tanto alzado.

- 35** En el período auditado (2019-2024), los Comités recurrieron a expertos para la mayor parte de sus realizaciones (*ilustración 3*). En nuestra muestra de treinta dictámenes del CESE, participaron expertos en veintiocho. En once casos, el dictamen contó con la participación de más de un experto (por ejemplo, un experto designado por el ponente y otro, por un grupo). En la muestra de treinta dictámenes del CDR, participaron expertos en veintitrés casos. En los siete casos restantes, en los que se usaron procedimientos de urgencia (apartado 26), no participaron expertos por falta de tiempo.

Ilustración 3 | Participación de expertos en los Comités



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del CESE y del CDR.

- 36** En el CDR no existe un procedimiento establecido para la selección de expertos, sino que la elección se deja a la discreción del ponente. Esta situación plantea posibles preocupaciones en cuanto a la transparencia y la calidad de los expertos seleccionados y podría afectar a la reputación, pues complica la posibilidad de demostrar que los expertos se eligen de manera objetiva y sin conflictos de intereses. El CDR tampoco cuenta con un registro de expertos, lo que implica que la experiencia adquirida en un dictamen pueda no conservarse o reutilizarse.
- 37** El CESE cuenta con un registro de asesores con los que han colaborado previamente, y exige que todos los posibles asesores presenten un CV que demuestre que poseen conocimientos especializados pertinentes relacionados con el tema del dictamen. El ponente puede proponer un candidato al presidente de la sección, que se encarga de revisar el CV y nombrar oficialmente al asesor. No obstante, los criterios del Comité para la selección de expertos carecen de transparencia.

Los dictámenes no siempre llegan a tiempo a los legisladores de la UE y no se hace un seguimiento sistemático de los retrasos

38 El momento en que se publica un dictamen es crucial de cara a la influencia que puede tener en la elaboración de políticas. Según la OCDE, el asesoramiento que se publica justo antes de los debates políticos en el Parlamento puede influir en ellos, mientras que el publicado apenas un día después tiene una repercusión significativamente menor¹⁴. En el contexto de la UE, los Tratados establecen que los Comités participan formalmente en el proceso legislativo de la UE. Por lo tanto, para que los dictámenes de los Comités tengan impacto deben ajustarse a una serie de plazos políticos e institucionales clave, como los plazos del Parlamento Europeo para la presentación de enmiendas, las votaciones en las comisiones del Parlamento y, como muy tarde, las votaciones en el Pleno del Parlamento.

39 Esperamos que los Comités:

- emitan sus dictámenes a tiempo, es decir, dentro de los plazos institucionales y en el momento justo para que puedan influir en los legisladores;
- hayan establecido mecanismos para supervisar sistemáticamente la puntualidad de sus dictámenes, así como que evalúen los principales factores que explican los retrasos y propongan medidas correctoras.

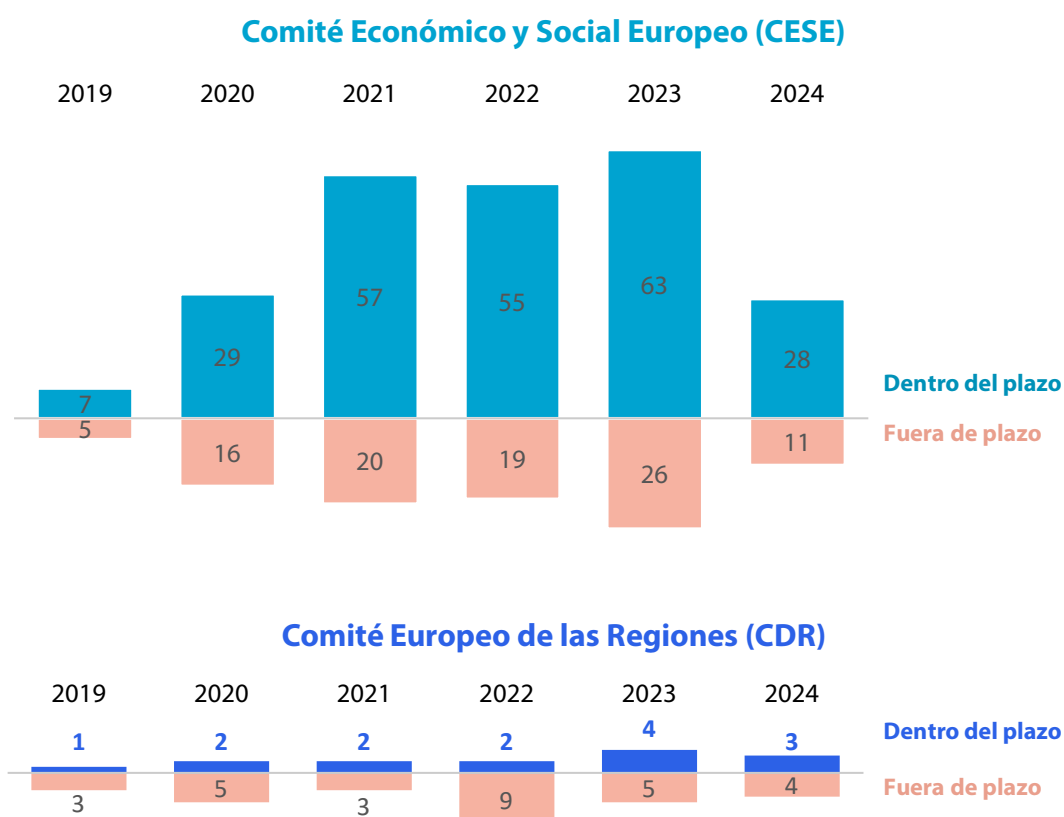
¹⁴ OCDE (2017), *Policy Advisory Systems*, p. 58.

Emitir dictámenes dentro de los plazos institucionales supone un reto

- 40** Desde 2009, el Parlamento Europeo, salvo en algunos casos urgentes, establece sistemáticamente un plazo de tres meses para recibir respuestas de los Comités¹⁵. Esta práctica se reconoce en el acuerdo de cooperación celebrado entre el Parlamento Europeo y el CESE en mayo de 2024. El CDR no dispone de ninguna disposición legal que exija un plazo sistemático de tres meses, pero en la práctica este se utiliza para la mayoría de las consultas del Parlamento (el 77 %). El Consejo fija un plazo exacto o, en la mayoría de los casos, solicita que el dictamen se presente lo antes posible. Existe cierto margen de flexibilidad: el Parlamento puede acortar los plazos en casos urgentes y los Comités pueden utilizar procedimientos acelerados para garantizar una entrega oportuna (véase el apartado **23**).
- 41** Analizamos los cuadros de datos que recibimos de los Comités para el período 2019-2024 con el fin de evaluar si, en general, los dictámenes sobre las consultas obligatorias cumplieron los plazos institucionales. El número de dictámenes está correlacionado con la agenda legislativa de la UE. Por lo tanto, al inicio y al final de la legislatura del Parlamento, los Comités reciben menos solicitudes de dictámenes. Del total de 336 consultas obligatorias al CESE para ese período, 239 dictámenes (71 %) se emitieron antes de los plazos institucionales. De las cuarenta y tres consultas obligatorias al CDR para el mismo período, catorce dictámenes (33 %) se emitieron antes de los plazos institucionales (*ilustración 4*).

¹⁵ Artículo 304 del [TFUE](#).

Ilustración 4 | Conformidad de las consultas obligatorias con los plazos institucionales



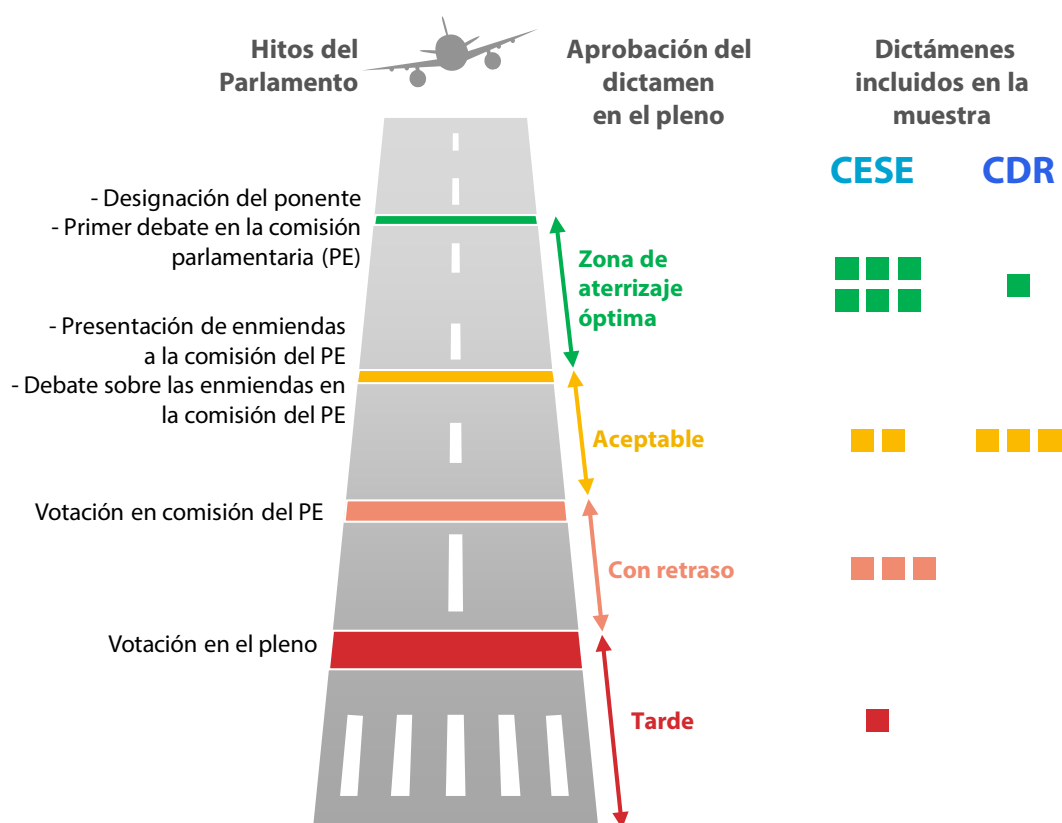
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del CESE y del CDR.

Las consultas obligatorias se presentan a veces demasiado tarde para su consideración efectiva por el Parlamento Europeo

- 42** Sin perjuicio de los plazos institucionales formales, ambos Comités tratan de dar prioridad a los plazos políticos —como los relativos a los debates y enmiendas de las comisiones del Parlamento Europeo, las votaciones en dichas comisiones y, como muy tarde, las votaciones en el Pleno del Parlamento—, a fin de maximizar la probabilidad de que sus aportaciones se tengan en cuenta. El cumplimiento de estas «zonas de aterrizaje» institucionales aumenta las posibilidades de que los dictámenes de los Comités sean pertinentes e influyan en el proceso legislativo, en particular si se emiten antes del primer intercambio de puntos de vista en la comisión competente del Parlamento.

- 43** Comparamos las fechas en las que los dictámenes sobre las catorce consultas obligatorias al CESE de nuestra muestra se aprobaron en el pleno del CESE dentro de los principales hitos legislativos del Parlamento. Seis de las doce consultas incumplieron los plazos óptimos (es decir, las «zonas de aterrizaje», como se muestra en la [ilustración 5](#)), aunque, en el caso de dos consultas, la legislación se retiró o aún no se ha adoptado. Respecto del CDR, los dictámenes sobre tres de las cuatro consultas obligatorias de nuestra muestra no respetaron los plazos óptimos, pero se emitieron a tiempo para la votación de las enmiendas en la comisión competente del Parlamento Europeo. Emitir un dictamen después de la zona de aterrizaje óptima reduce las posibilidades de que se tenga en cuenta en el Parlamento, lo cual limita su influencia en los procesos de toma de decisiones de la Unión.

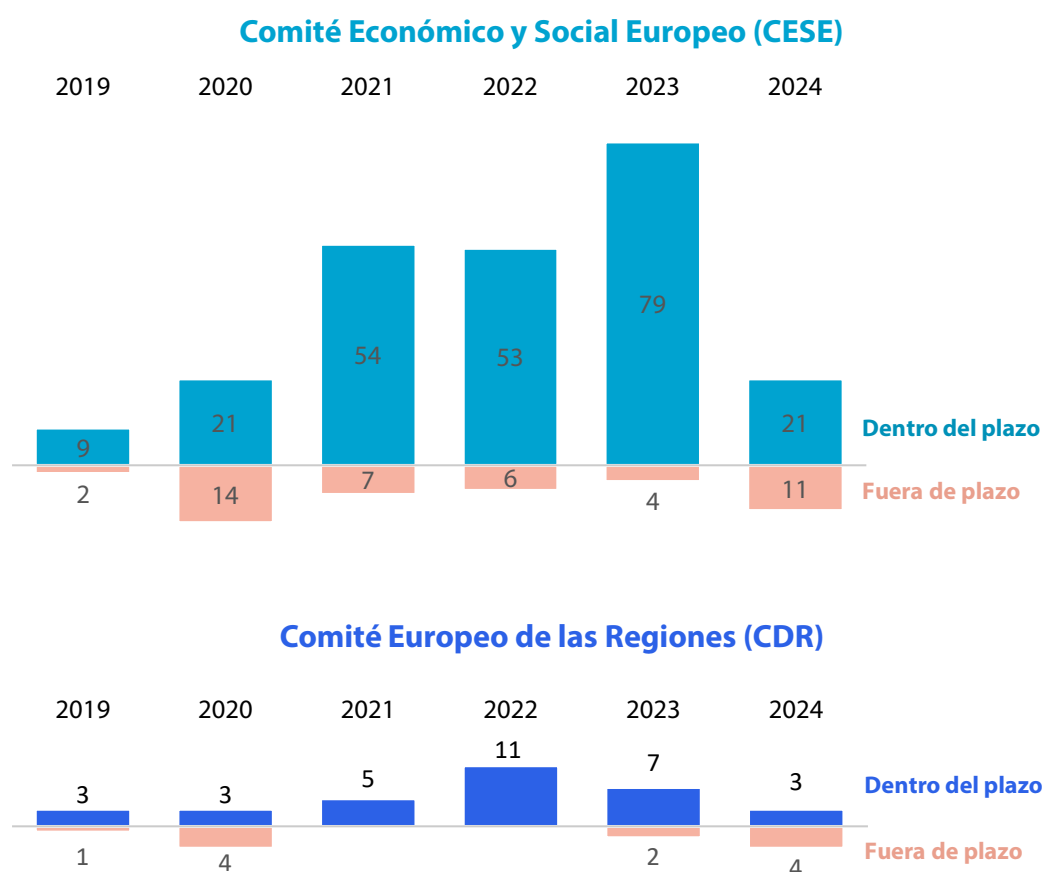
Ilustración 5 | Calendario de las consultas obligatorias y los hitos legislativos del Parlamento Europeo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una muestra del CESE y del CDR.

44 Asimismo, analizamos los datos remitidos por los Comités para el período 2019-2024 con el fin de evaluar si, en general, los dictámenes sobre las consultas obligatorias cumplieron los plazos políticos. Del total de 336 consultas obligatorias del CESE durante este período, 55 siguieron procedimientos parlamentarios especiales o aún no habían alcanzado la votación parlamentaria pertinente y, por tanto, se excluyeron del cálculo del cumplimiento. De las 281 consultas restantes, la mayoría (237, es decir, el 84 %) se entregaron antes de la votación en la comisión parlamentaria (zonas de aterrizaje «óptima» y «aceptable») y 44 (16 %) se entregaron después de la votación en comisión parlamentaria (zonas de desembarque «con retraso» y «tarde»). En el caso del CDR, de las 43 consultas obligatorias para el período 2019-2024, 32 (74 %) se presentaron antes de la votación en la comisión parlamentaria, mientras que 11 (26 %) se entregaron después de la votación en comisión parlamentaria (*ilustración 6*).

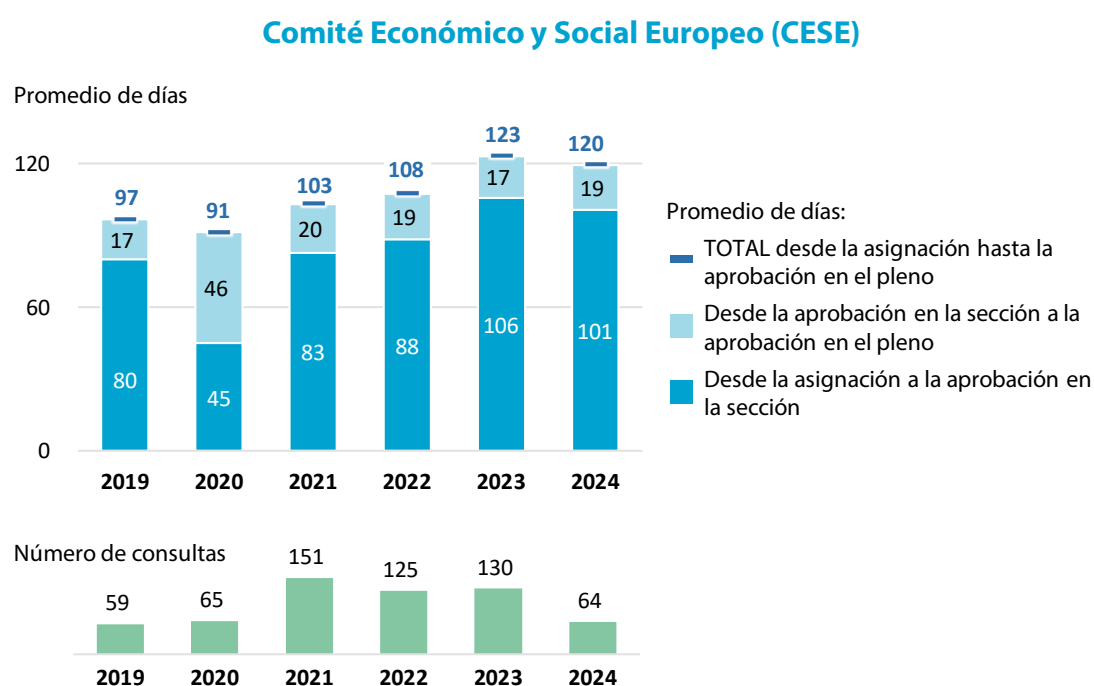
Ilustración 6 | Conformidad de las consultas obligatorias con los plazos políticos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos remitidos por el CESE y el CDR.

45 Constatamos que, por lo que respecta al CESE, el tiempo necesario para aprobar dictámenes emitidos a raíz de una consulta ha aumentado durante el período de auditoría. La duración media desde la asignación hasta la aprobación en el pleno aumentó de 97 días en 2019 a 120 días en 2024 (*ilustración 7*). Lograr un consenso entre los grupos de estudio lleva tiempo y el Reglamento interno del CESE no limita el número de reuniones de los grupos de estudio y las secciones. En nuestra muestra de treinta dictámenes del CESE, observamos diferencias de tiempo entre las fases de redacción de los dictámenes sobre catorce consultas obligatorias: en tres casos, la primera reunión del grupo de estudio se celebró tres meses después de la asignación y, en uno de estos casos, después de seis meses. También hallamos dos casos en los que transcurrieron más de dos meses entre la aprobación en sección y la aprobación en el pleno. Para más detalles, véase el *anexo IV*.

Ilustración 7 | Consultas del CESE (días entre la asignación a la sección y la aprobación en el pleno)



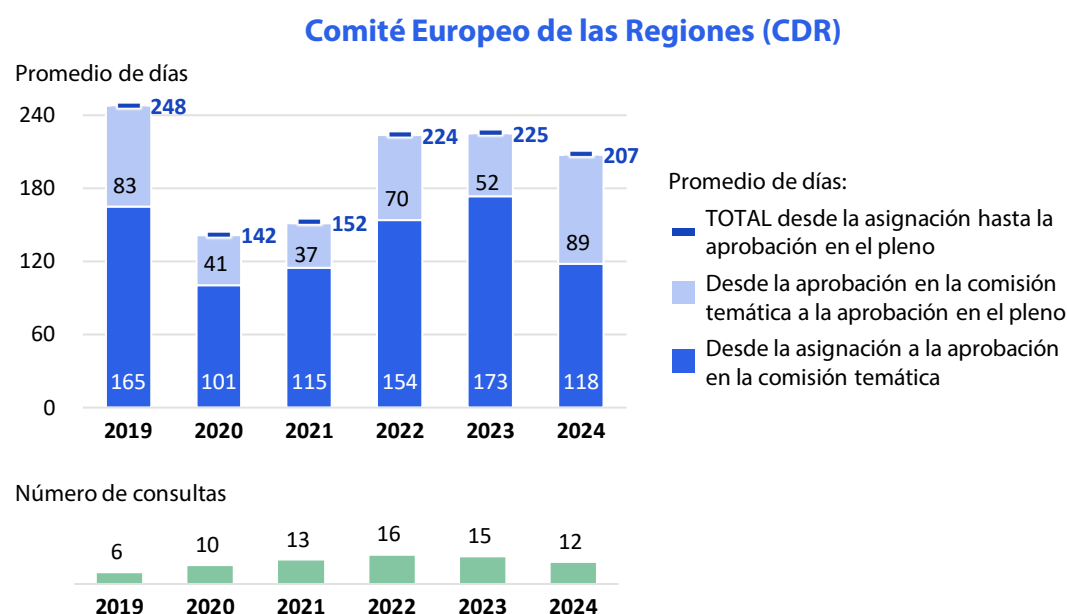
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos proporcionados por el CESE.

- 46** En cuanto al CDR, los plazos de aprobación han disminuido ligeramente de 248 días en 2019 a 207 días en 2024. El Reglamento interno del CDR¹⁶ establece que un dictamen debe elaborarse tras un máximo de dos reuniones de comisión del CDR. Comprobamos los treinta casos de nuestra muestra del CDR y constatamos que esta norma se había respetado en los veinticuatro dictámenes. La norma no se aplicaba a las seis resoluciones de la muestra, ya que las resoluciones se aprueban directamente en el pleno¹⁷. Por lo que respecta al CDR, los retrasos se deben principalmente a factores relacionados con su calendario político y su estructura formal de aprobación. El pleno del CDR solo se reúne cinco o seis veces al año, lo que significa que, si un dictamen no está listo en el plazo para un pleno determinado, la aprobación final puede aplazarse varias semanas o meses.
- 47** El tiempo transcurrido entre las reuniones de las comisiones del CDR y los plenos representa alrededor de un tercio (31 %) del tiempo total dedicado a las consultas (*ilustración 8*). Entre las cuatro consultas obligatorias de nuestra muestra de treinta casos, localizamos un caso en el que habían transcurrido 48 días entre la aprobación en la comisión del CDR y la aprobación en el pleno, lo que representa el 35 % del tiempo total desde la asignación hasta la aprobación final (136 días). También observamos que pueden surgir riesgos de puntualidad en una fase temprana del flujo de trabajo. Una consulta se debatió por primera vez en una comisión temática 64 días después de la asignación. Para más detalles, véase el *anexo V*.

¹⁶ Reglamento interno del CDR de 2024, artículo 54, apartado 1.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 46.

Ilustración 8 | Consultas del CDR (días entre la asignación a la comisión y la aprobación en el pleno)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos proporcionados por el CDR.

Los Comités no realizan un seguimiento sistemático de los plazos institucionales o políticos

- 48** Ninguno de los dos Comités dispone de una herramienta automatizada para hacer un seguimiento coherente y sistemático del cumplimiento de los plazos, proporcionar información sobre la inminencia de los plazos institucionales y políticos o emitir alertas automáticas cuando los dictámenes vayan a presentarse tarde. Además, no se dispone de datos históricos fácilmente accesibles sobre el cumplimiento de los plazos institucionales de la UE.
- 49** La herramienta de flujo de trabajo del CESE muestra los hitos del ciclo de vida de los dictámenes (datos procedentes de Agora sobre cada dictamen, desde su asignación hasta su aprobación en el pleno), información sobre las reuniones de expertos y los grupos de estudio, y documentos conexos. Sin embargo, carece de información, por ejemplo, sobre los plazos institucionales establecidos para los dictámenes emitidos a raíz de una consulta y sobre la difusión. El cumplimiento de los plazos durante la mayor parte del período auditado fue supervisado individualmente por la secretaría de cada sección. El CESE introdujo una hoja de cálculo a finales de 2024, basada en la codificación manual por parte del personal, para hacer un seguimiento de la puntualidad con respecto a los plazos internos.

- 50** El CDR utiliza una herramienta de flujo de trabajo diferente para la comunicación interna, el intercambio de información y la transferencia de conocimientos entre los miembros y el personal del CDR. El sistema muestra todo el ciclo de vida de los dictámenes, desde los documentos de trabajo hasta la aprobación final, incluidas todas las enmiendas y las reuniones conexas. Consolida los datos de las herramientas informáticas internas (por ejemplo, Agora) y los datos específicos de cada dictamen introducidos manualmente. Permite hacer un seguimiento del estado del dictamen, los hitos y el impacto posterior a la aprobación, incluida la información sobre las consultas con las partes interesadas y las actividades externas. Sin embargo, observamos que estas funciones no se utilizan sistemáticamente. Su principal punto fuerte es que centraliza la información (por ejemplo, sobre las consultas, el estado de redacción o las cargas de trabajo de las comisiones del CDR). Aunque mejora la supervisión de alto nivel, requiere una importante entrada manual de datos y no proporciona información integrada que vincule los plazos institucionales y políticos con hitos internos en materia de redacción, traducción y aprobación final. El entorno informático está fragmentado, con múltiples sistemas que funcionan en paralelo. El CDR también carece de datos históricos sobre la puntualidad.
- 51** El [Reglamento Financiero](#) de la UE exige el uso de indicadores de rendimiento para hacer un seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos, y que dicha información se notifique en los informes anuales de actividades¹⁸. Ambos Comités utilizan varios indicadores para medir su rendimiento. El CESE utiliza cuarenta indicadores clave de actividad y rendimiento¹⁹. El CDR utiliza un total de ochenta y siete indicadores clave de rendimiento²⁰. Sin embargo, ninguno de los dos Comités dispone de un indicador específico para realizar un seguimiento de la entrega oportuna de sus dictámenes (por ejemplo, el porcentaje de dictámenes emitidos antes de los plazos requeridos).

¹⁸ [Reglamento Financiero](#), artículo 33, apartado 2, letra b), y artículo 74, apartado 9.

¹⁹ [Informe anual de actividades del CESE de 2024](#).

²⁰ [Informe anual de actividades del CDR de 2024](#).

Los Comités informan sobre la difusión, pero los detalles sobre el impacto de los dictámenes son limitados

52 Los órganos consultivos sobre políticas deben presentar su asesoramiento en formatos fácilmente comprensibles y distribuirlo entre un público amplio a través de diferentes canales de comunicación²¹, a fin de aumentar la accesibilidad de dicho asesoramiento. La OCDE considera que un buen asesoramiento contribuye a mejorar los resultados políticos en un contexto más amplio y que es importante evaluar los resultados y medir la eficacia del proceso de prestación del asesoramiento²². Además, la caja de herramientas de la Comisión para la mejora de la legislación²³ promueve el seguimiento de las realizaciones, los resultados y las repercusiones que muestran si una política alcanza sus objetivos.

53 Esperamos que los Comités:

- cuenten con una estrategia y herramientas de comunicación para aumentar la visibilidad de sus dictámenes;
- midan la difusión y el impacto de los dictámenes en el proceso legislativo de la UE.

Ambos Comités disponen de una amplia gama de herramientas de comunicación y difusión, pero estas no se utilizan sistemáticamente

54 Ambos Comités han desarrollado diversas herramientas de comunicación y canales de difusión, como sitios web, redes sociales, boletines informativos y actos en línea, todo lo cual refuerza la difusión digital de los Comités. La presencia de los Comités en las redes sociales se duplicó entre 2019 y 2024, llegando a 222 000 seguidores en el caso del CESE y 220 000 en el del CDR en las plataformas de redes sociales.

²¹ OCDE (2017), *Policy advisory systems*, pp. 58 a 60.

²² *Ibid.*, pp. 26 y 79.

²³ Caja de herramientas para la mejora de la legislación de 2023, herramienta 43.

- 55** Sin embargo, el uso de las diversas herramientas de comunicación y difusión no es sistemático. La herramienta de flujo de trabajo del CDR (véase el apartado [50](#)) refleja una gran variación en la cantidad de actividades de comunicación de nuestra muestra de treinta dictámenes. Mientras que veinte dictámenes contaron con el apoyo de múltiples actividades (comunicados de prensa, redes sociales, puntos de prensa, invitaciones para la prensa), cinco recurrieron únicamente a las redes sociales y otros cinco no registraron ninguna actividad de comunicación (tres de ellos eran resoluciones, que se elaboraron sin ponente y tuvieron pocas actividades de seguimiento). A pesar de contar con un marco de comunicación claro y herramientas de presentación de información, la documentación sistemática de las actividades de difusión sigue siendo limitada en la práctica.
- 56** Respecto del CESE, no fue posible realizar una evaluación similar, ya que su sistema de flujo de trabajo no está diseñado para reflejar o rastrear las actividades de comunicación y seguimiento relacionadas con los dictámenes (véase el apartado [49](#)). El CESE ha introducido cambios en su marco de comunicación a través de su [estrategia de comunicación para 2022-2027](#). En respuesta a las deficiencias de la estrategia anterior (esfuerzos fragmentados, escasa visibilidad y falta de seguimiento del impacto), la estrategia actual introdujo proyectos prioritarios como la renovación del sitio web, la creación de un estudio audiovisual, una estrategia de redes sociales, un mejor seguimiento de los dictámenes y parámetros de rendimiento.
- 57** Ambos Comités han reforzado su cooperación interinstitucional con el Parlamento Europeo y la Comisión, pasando de intercambios informales a marcos estructurados diseñados para mejorar su contribución al ciclo político de la UE. Para más información, véase el [recuadro 1](#).

Recuadro 1

Cooperación interinstitucional con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea

El [Acuerdo de Cooperación de 2024 del CESE con el Parlamento Europeo](#) aclara los procedimientos para que las comisiones del Parlamento soliciten dictámenes exploratorios, establece la selección conjunta de la legislación para la evaluación *ex post* y formaliza las reuniones periódicas de alto nivel entre los dirigentes parlamentarios y del CESE. El [Protocolo de 2022 con la Comisión Europea](#) introdujo la determinación conjunta anual de cinco temas sobre los que elaborar dictámenes exploratorios relacionados con el programa de trabajo de la Comisión, y ha permitido al CESE contribuir a las evaluaciones, también de impacto, de la Comisión.

El [Acuerdo de Cooperación de 2024 del CDR con el Parlamento Europeo](#) prevé la determinación conjunta de los dictámenes prospectivos, la participación del CDR en las reuniones de comisiones e intergrupos del Parlamento y la colaboración en materia de mejora de la legislación a través de evaluaciones conjuntas de la legislación y los programas de gasto de la UE. El [Acuerdo de Cooperación de 2024 con la Comisión Europea](#) refuerza el diálogo político mediante la participación de la presidenta de la Comisión y los comisarios en los plenos del CDR, establece canales directos para incorporar la perspectiva regional a la elaboración de políticas y exige a los servicios de la Comisión que proporcionen observaciones específicas sobre las contribuciones y recomendaciones de enmienda del CDR.

Ninguno de los dos Comités ha celebrado acuerdos formales de cooperación de este tipo con el Consejo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación del CESE y del CDR.

- 58** Tanto el CESE como el CDR han desarrollado redes para reforzar la participación de las partes interesadas y las acciones de difusión específica ([ilustración 9](#)). El CESE coopera con el [Grupo de Enlace con las Organizaciones y Redes Europeas de la Sociedad Civil](#) y los consejos económicos y sociales nacionales, y organiza actos de asociación con organizaciones de la sociedad civil para promover el diálogo y la visibilidad. En la elaboración de sus dictámenes, ha desarrollado un diálogo estructurado para recabar las opiniones de las organizaciones juveniles ([Youth Test](#)) y de la sociedad civil organizada de los países candidatos. El CDR involucra a representantes locales y regionales a través de redes como la [Red de centros regionales](#), la [Alianza por la Cohesión](#), el [Programa de Jóvenes Representantes Políticos](#) y la [Red de Autoridades Locales de la UE](#), así como de iniciativas como la [Semana Europea de las Regiones y las Ciudades](#).

Ilustración 9 | Redes y actividades de difusión específicas del CESE y el CDR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 59** Según las estrategias de comunicación de los Comités, los principales destinatarios de los esfuerzos de comunicación y difusión son las instituciones de la UE, la sociedad civil y las partes interesadas regionales. Los Comités han establecido acuerdos interinstitucionales, actividades de difusión específicas y redes para forjar relaciones y aumentar la cooperación con sus destinatarios. En ambos Comités, la Mesa se encarga de establecer las prioridades de comunicación con arreglo a las prioridades políticas. En el CDR, el uso de estas redes y la difusión de los dictámenes quedan a discreción del ponente (véase también el apartado [30](#)).

Los Comités no miden sistemáticamente cómo se reflejan sus dictámenes en la legislación final

- 60** Según la OCDE, el asesoramiento político debe ser pertinente y repercutir en el proceso de elaboración de políticas. Observamos que ambos Comités habían actualizado el formato de sus dictámenes para hacerlos más claros, breves y fáciles de utilizar para los responsables políticos.
- 61** Ambos Comités supervisan su actividad principalmente a través de indicadores cuantitativos, como el número de dictámenes aprobados, las menciones en los medios de comunicación y la cobertura en las redes sociales, pero carecen de una evaluación sistemática del impacto de sus dictámenes en la legislación final. La información presentada por el CESE está fragmentada y se centra en las realizaciones, con un seguimiento informal y sin informes anuales de impacto. El CDR elabora informes anuales de impacto, pero estos siguen midiendo la actividad en lugar de la influencia. A pesar de las recientes reformas de los formatos de los dictámenes y de las iniciativas piloto para mejorar la facilidad de uso y la trazabilidad del trabajo de los Comités, ninguno de ellos hace un seguimiento sistemático de la contribución de sus recomendaciones a la legislación de la UE.
- 62** Los indicadores clave de actividad y rendimiento del CESE para 2024 describen los principales logros políticos relacionados con los temas centrales, pero carecen de medidas cualitativas o más sistemáticas basadas en los resultados. Las secretarías de los tres grupos y de las secciones recogen ocasionalmente las observaciones de las partes interesadas institucionales, pero no de manera estructurada o centralizada. La herramienta de flujo de trabajo del CESE tampoco está diseñada para almacenar estos datos. La Comisión proporciona un documento trimestral de seguimiento en el que resume cómo ha respondido o actuado a raíz de los dictámenes del CESE. El CESE ha publicado un informe puntual con «[historias de éxito](#)» sobre la influencia de tan solo once dictámenes. Sin embargo, aún no ha establecido un marco de rendimiento sistemático ni un informe anual de impacto, a pesar de que su estrategia de comunicación para 2022-2027 lo exige.

- 63** Por el contrario, el CDR introdujo en su Reglamento interno de 2014²⁴ la obligación de elaborar un informe anual de impacto basado en las aportaciones de las instituciones de la UE y en sus propios indicadores clave de rendimiento. Si bien el CDR aspira a incluir análisis cualitativos en sus informes anuales de impacto, estos se centran principalmente en las realizaciones, en lugar de analizar sistemáticamente los efectos políticos. El seguimiento del trabajo sobre cada iniciativa legislativa se lleva a cabo en las direcciones, pero ningún seguimiento central determina si las recomendaciones del CDR figuran en los informes del Parlamento, las conclusiones del Consejo o las versiones definitivas de los actos legislativos. La herramienta de flujo de trabajo, aunque está diseñada para registrar las actividades de difusión, no se utiliza sistemáticamente para el seguimiento del impacto y a menudo carece de datos completos.
- 64** Ambos Comités han actualizado el formato de sus dictámenes para mejorar la claridad y la facilidad de uso. El CESE puso en marcha en 2024 un proyecto piloto que permite a los ponentes proponer enmiendas específicas a las propuestas legislativas, utilizando un formato idéntico al utilizado por el Parlamento Europeo, lo que facilita su adopción. El CDR utiliza modelos para sus dictámenes y, desde 2015, cuenta con una sección de enmiendas de tipo legislativo para los dictámenes que responden a consultas obligatorias. El CDR revisó sus modelos de dictamen en 2024 para incluir textos más breves y recomendaciones más claras. Estos cambios tienen por objeto facilitar la integración de las aportaciones del Comité en la legislación de la UE y permitir un seguimiento más fácil de la adopción.
- 65** En diez dictámenes de cada Comité incluidos en nuestra muestra —todos ellos sobre consultas obligatorias—, utilizamos herramientas de inteligencia artificial para ayudarnos a comparar las propuestas de la Comisión, las enmiendas propuestas a partir de los dictámenes de los Comités y los textos legislativos definitivos. Localizamos posibles correlaciones entre los elementos de los dictámenes de los Comités y la legislación adoptada en el caso de nueve dictámenes del CESE y de ocho dictámenes del CDR. Si bien este análisis por sí solo no puede establecer un nexo causal entre los dictámenes de los Comités y los cambios introducidos en la legislación, ilustra que, en combinación con un estrecho seguimiento del proceso legislativo y las observaciones de las partes interesadas, es posible realizar una evaluación de impacto. En el [recuadro 2](#) se ofrecen ejemplos de consultas que podrían guardar correlación con el texto definitivo adoptado y el [anexo VI](#) facilita más detalles sobre los dictámenes de iniciativa.

²⁴ Artículo 59 (artículo 61 del [Reglamento interno de 2024 del CDR](#)).

Recuadro 2

Consultas que pueden haber contribuido a cambios legislativos

CESE — Revisión de los sistemas de indicaciones geográficas de la UE

El CESE aprobó su Dictamen sobre la revisión de los sistemas de indicaciones geográficas de la UE en los productos agrícolas y alimenticios, los vinos y las bebidas espirituosas el 13 de julio de 2022. La propuesta legislativa original de la Comisión sobre estas indicaciones geográficas y regímenes de calidad de los productos agrícolas modificaba tres Reglamentos vigentes ([1308/2013](#), [2017/1001](#) y [2019/787](#)) y derogaba uno ([1151/2012](#)).

Debido a la complejidad de la legislación propuesta, el proceso se prolongó y las negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión no comenzaron hasta junio de 2023. El Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo durante la cuarta ronda de negociaciones el 24 de octubre de ese mismo año. El Parlamento [aprobó el texto el 28 de febrero de 2024](#) y el Consejo, el 6 de marzo. El acto definitivo se firmó el 11 de abril de 2024.

En particular, en los apartados 1.9 y 4.19 de su dictamen, el CESE se oponía a la definición de «evocación» introducida en el artículo 27, apartado 2, de la propuesta. A raíz de este dictamen, la definición propuesta no se mantuvo en el texto definitivo del Reglamento.

El dictamen también se oponía, en el apartado 4.5, a la delegación de tareas en la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea en virtud del artículo 17, apartado 5, el artículo 19, apartado 10, el artículo 23, apartado 7, el artículo 25, apartado 10, el artículo 26, apartado 6, y el artículo 46 de la propuesta. Una vez más, a raíz del dictamen, únicamente se mantuvo la delegación inicialmente prevista en el artículo 34, apartado 3, de la propuesta (actualmente en el artículo 35, apartado 2, del Reglamento), mientras que el resto de las delegaciones de tareas fueron suprimidas.

CDR — Ley de Cibernsolidaridad de la UE y resiliencia digital

El CDR aprobó su Dictamen sobre la [Ley de Cibernsolidaridad de la UE](#) el 30 de noviembre de 2023.

El Parlamento Europeo, en su sesión plenaria del 24 de abril de 2024, aprobó una [Resolución legislativa sobre la propuesta de Reglamento por el que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar amenazas e incidentes de ciberseguridad, prepararse para ellos y responder a ellos](#). Adoptó su posición en primera lectura y la transmitió al Consejo.

El Parlamento tuvo en cuenta el dictamen del CDR e hizo referencia a la especial vulnerabilidad de las autoridades locales, en particular debido a sus limitados recursos. El considerando 1 reconoce la creciente interconectividad y las posibles vulnerabilidades, también a escala local y regional²⁵.

Sin embargo, no se tuvieron en cuenta otras enmiendas legislativas presentadas por el CDR, como hacer una referencia clara a los entes subnacionales, independientemente de si se consideran muy críticos con arreglo a la legislación nacional.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación del CESE y del CDR.

²⁵ [Reglamento \(UE\) 2025/38](#).

- 66** La estrategia de comunicación del CESE para 2022-2027 establece la evaluación del rendimiento como un objetivo clave, pero el seguimiento sigue centrándose en las realizaciones en lugar de en los resultados, y no existe un marco estructurado para el seguimiento del impacto. El CDR elabora informes anuales de impacto, pero sus indicadores también siguen estando en gran medida centrados en los resultados (por ejemplo, el número de reuniones, las menciones en los medios de comunicación). A pesar de que ambos Comités han reconocido su prioridad estratégica, aún no han aplicado una medición sistemática del impacto.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 25 de febrero de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo



Tony Murphy
Presidente

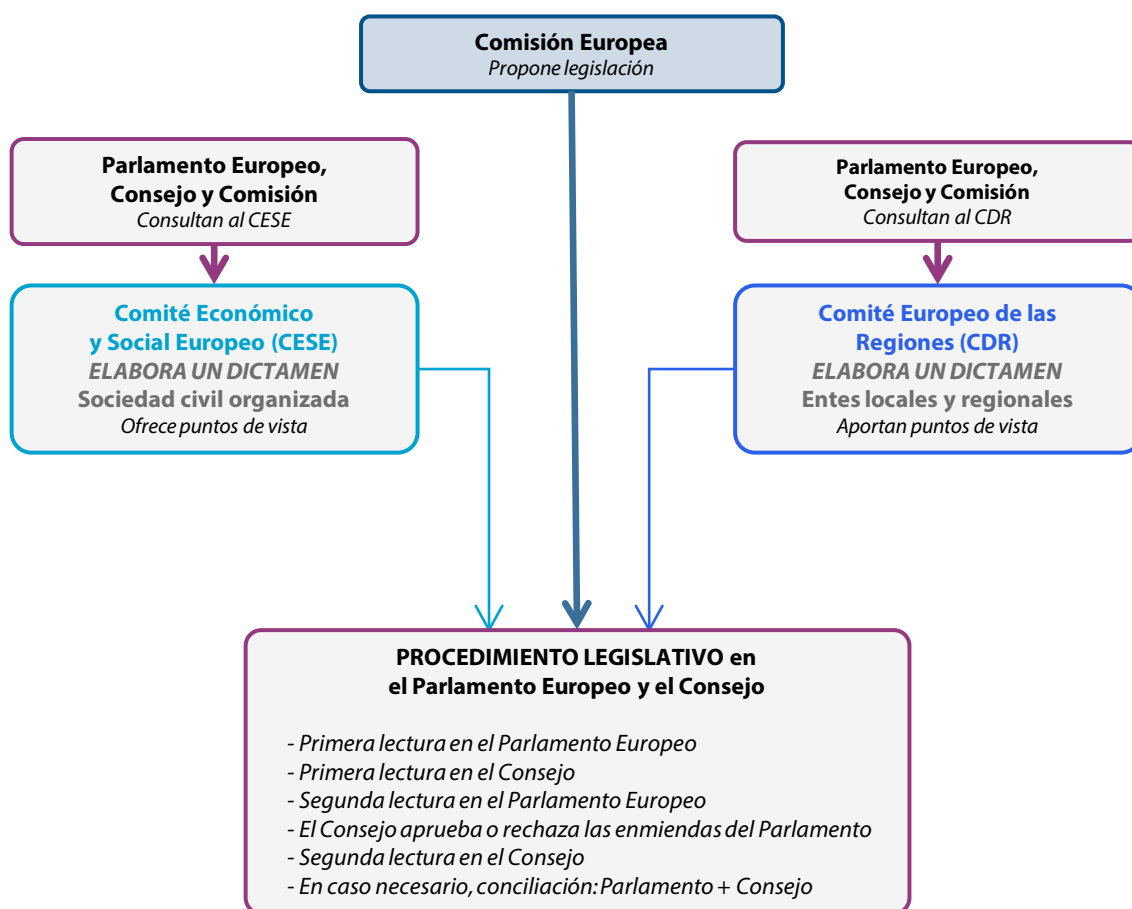
Anexos

Anexo I – Acerca de la auditoría

Orígenes y finalidad de los órganos consultivos de la UE

- 01** La Unión Europea ha creado dos órganos consultivos concebidos para potenciar la representación de las distintas partes interesadas en la toma de decisiones de la UE, incluidos los entes regionales, la sociedad civil y los grupos económicos (empresarios, trabajadores y consumidores), y fomentar el diálogo entre ellos. Estos órganos tienen por objeto:
- reforzar la democracia participativa (consultando a los afectados por un determinado aspecto de la regulación política antes de que se adopte la decisión);
 - defender el principio de subsidiariedad (en virtud del cual la UE solo actúa cuando hacerlo es más eficaz que adoptar medidas de ámbito nacional, regional o local);
 - garantizar que los puntos de vista de los ciudadanos desde las instancias locales y regionales, así como los de los distintos sectores, se incluyan en el proceso de toma de decisiones de la UE.
- 02** Estos dos órganos, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CDR), denominados «los Comités», deben ser consultados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión durante el procedimiento de elaboración de la legislación de la UE que entre en los ámbitos de especialización de los Comités. El [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE) establece en qué casos es obligatoria tal consulta, pero también que los Comités pueden actuar por iniciativa propia (artículos 304 y 307 del [TFUE](#)). El papel de los Comités en el proceso de toma de decisiones de la UE consiste principalmente en proporcionar asesoramiento legislativo y político a las instituciones de la UE ofreciendo dictámenes y recomendaciones fundamentados. Además, llevan a cabo actividades de comunicación para informar al público y a las partes interesadas sobre su trabajo de manera accesible (véase la [ilustración 1](#)).

Ilustración 1 | Funciones de los órganos consultivos de la UE en la toma de decisiones de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Comisión Europea: Dirección General de Comunicación y Borchardt, K.-D., [El ABC del Derecho de la Unión Europea](#).

Comité Económico y Social Europeo

- 03** El CESE fue creado en 1957 por el [Tratado de Roma](#)¹ para conceder asesoramiento formal a diversos grupos económicos y sociales en el desarrollo de las políticas y la legislación europeas. La misión del CESE es colmar la brecha entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada promoviendo la democracia participativa.

¹ Artículos 4 y 193 a 198.

04 El CESE está formado por representantes de tres grupos: **empresarios** (intereses empresariales), **trabajadores** (sindicatos) y **diversas organizaciones de la sociedad civil** [como las que representan a organizaciones no gubernamentales (ONG), agricultores, consumidores o miembros de determinadas profesiones]. El objetivo es lograr un consenso entre estos grupos para que los dictámenes del CESE reflejen los intereses económicos y sociales de los ciudadanos de la UE. Los miembros son nombrados por los Gobiernos nacionales y designados por el Consejo de la UE para un mandato renovable de cinco años. En 2024, el CESE empleaba a 712 personas y funcionaba con un presupuesto de 165 millones de euros, de los cuales el 72 % se asignó a gastos de personal y el 28 % a inmuebles y gastos diversos de funcionamiento. Las funciones, las responsabilidades y la estructura del CESE se exponen en la *ilustración 2*.

Ilustración 2 | Funciones, responsabilidades y estructura del CESE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 05** Los dictámenes se aprueban por mayoría simple y son elaborados por seis secciones temáticas y la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, además de varios observatorios y grupos *ad hoc*. Estos órganos comprenden diferentes políticas de la UE, que abarcan desde la economía hasta los asuntos sociales o el transporte, pasando por el medio ambiente, el mercado interior y las relaciones exteriores. Los miembros del CESE forman parte de uno o varios de estos órganos, en función de sus ámbitos de especialización. Los tres grupos (empresarios, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil) utilizan un método de trabajo para alcanzar consenso denominado «compromiso dinámico». Este principio tiene por objeto buscar el consenso más amplio posible entre los tres grupos, que representan a todos los agentes clave de la sociedad civil, en los dictámenes aprobados.

Comité Europeo de las Regiones

- 06** El CDR se creó en 1994, tras la entrada en vigor del [Tratado de Maastricht](#), para conceder asesoramiento formal a los entes locales y regionales en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. Dado que el principio de subsidiariedad es una parte clave de los Tratados de la UE, la misión del CDR es aportar la contribución de los entes subnacionales al proceso político y legislativo de la UE.
- 07** El CDR representa a los entes locales y regionales de toda la UE y está compuesto por miembros designados por los Gobiernos nacionales para un mandato de cinco años. El CDR es una asamblea política y sus miembros deben ser políticos electos de los entes regionales o locales (por ejemplo, presidentes de entes regionales, alcaldes, miembros de asambleas regionales o locales). En un principio, solo se consultaba al CDR sobre unos pocos ámbitos políticos, pero su papel se ha ampliado con el tiempo, en particular con el [Tratado de Lisboa](#). Este último también otorga al CDR el derecho a impugnar la legislación de la UE ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si un acto legislativo vulnera el principio de subsidiariedad y a defender sus propias prerrogativas². En 2024, el CDR no ejerció este derecho, aunque se tuvo en cuenta en dos actos legislativos que finalmente no se adoptaron. Ese año, empleaba a 587 personas y funcionaba con un presupuesto de 122 millones de euros, de los cuales el 72 % se asignó a gastos de personal y el 28 % a inmuebles y gastos diversos de funcionamiento. En la [ilustración 3](#) se ofrecen más detalles sobre las funciones, las responsabilidades y la estructura del CDR.

² Artículo 8 del Protocolo n.º 2 del [TFUE](#).

Ilustración 3 | Funciones, responsabilidades y estructura del CDR



Comité Europeo de las Regiones (CDR)



Fundación y finalidad

El CDR se creó en 1994 tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en respuesta a las crecientes demandas de representación regional y local en la gobernanza de la UE.

Finalidad: proporcionar a los entes locales y regionales una plataforma formal que garantice su contribución a la legislación relacionada con cuestiones de ámbito regional o local.



Evolución a lo largo del tiempo

Desde su creación en 1994, las competencias del CDR se han ampliado con los sucesivos Tratados de la UE, incluido el Tratado de Lisboa (2009), que le concedió el derecho a impugnar la legislación de la UE por motivos de subsidiariedad. Su papel consultivo se ha ampliado para abarcar una serie de ámbitos políticos, como la acción por el clima y el desarrollo regional.



Estructura y funcionamiento

Miembros: hasta 350 miembros que sean cargos electos o deban responder ante asambleas regionales o locales. Los miembros son nombrados por los Estados miembros y designados por el Consejo de la Unión Europea.

Mesa: está compuesta por un presidente, vicepresidentes, presidentes de los grupos políticos y otros miembros que coordinan los trabajos del CDR.

Comisiones: seis comisiones permanentes organizadas por ámbito político (por ejemplo, medio ambiente, educación, política económica) para redactar dictámenes y resoluciones.

Pleno: el pleno del CDR se reúne cinco o seis veces al año para aprobar dictámenes, informes y resoluciones. Esta asamblea está compuesta por todos los miembros y es el máximo órgano decisorio del CDR.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 08** Los miembros del CDR se agrupan en función de su afiliación política. Seis comisiones temáticas llevan a cabo el trabajo legislativo, que abarca una amplia gama de ámbitos que afectan a los entes locales y regionales. En las comisiones, los miembros del CDR elaboran dictámenes sobre propuestas e iniciativas legislativas de la UE y debaten otras cuestiones pertinentes. Todos los grandes grupos políticos están representados en las comisiones temáticas, y los ponentes se designan garantizando el equilibrio entre las regiones y las afiliaciones políticas. Los dictámenes se aprueban primero en comisión y después en el pleno por mayoría, a través del proceso de enmiendas, lo que contribuye a la representatividad como dictamen colectivo.

Servicios compartidos de los Comités

- 09** El CDR y el CESE comparten varios servicios administrativos y de apoyo a la traducción, la logística, la infraestructura informática, la seguridad y la gestión de inmuebles. Este modelo de servicios compartidos se estableció para generar economías de escala y evitar la duplicación de recursos, ya que ambos Comités son relativamente pequeños en comparación con otros órganos de la UE y tienen actividades comparables. Un acuerdo formal entre ambos Comités establece el funcionamiento de los servicios conjuntos.

Dictámenes de los Comités

- 10** Para desempeñar su función consultiva, ambos Comités emiten dictámenes. Estos pueden ser solicitados por otra institución de la UE o aprobados por los Comités por iniciativa propia³. En ambos Comités, los dictámenes son elaborados por uno de sus miembros designado como «ponente», que puede recurrir al asesoramiento de expertos externos. Los dictámenes se aprueban en las reuniones plenarias de los Comités, tras pasar por varias fases previas de aprobación. Para más información sobre los tipos de documentos publicados por los Comités, véase la *ilustración 4*.

Ilustración 4 | Realizaciones de los Comités



Comité Económico y Social Europeo (CESE)

Consultas (artículo 51, apartado 1): se elaboran en respuesta a consultas obligatorias* o facultativas** del Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo o la Comisión Europea.

Dictámenes exploratorios (artículo 51, apartado 2): solicitados por las instituciones de la UE para recabar las opiniones de las partes interesadas antes de redactar propuestas legislativas.

Dictámenes de iniciativa (artículo 52): representan entre el 15 y el 20 % de las realizaciones totales del CESE y abordan cuestiones emergentes o preocupaciones públicas.

Otros dictámenes, resoluciones e informes (artículos 14 y 50): incluyen documentos informativos e informes de evaluación, resoluciones y documentos de posición.

Nota:

*La consulta es obligatoria si en la base jurídica (el artículo pertinente del TFUE) se menciona explícitamente que debe consultarse a un Comité.

**La consulta es facultativa si no es obligatorio consultar a un Comité.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Comité Europeo de las Regiones (CDR)

Consultas [artículo 41, letra a): obligatorias* o facultativas**. Las «consultas prospectivas» abarcan las políticas que afectan a los entes locales y regionales, por ejemplo, la salud pública o el transporte.

Dictámenes de iniciativa basados en un documento de la Comisión Europea [artículo 41, letra b), inciso i): solicitados por las instituciones de la UE para recabar las opiniones de las partes interesadas antes de la redacción de propuestas legislativas.

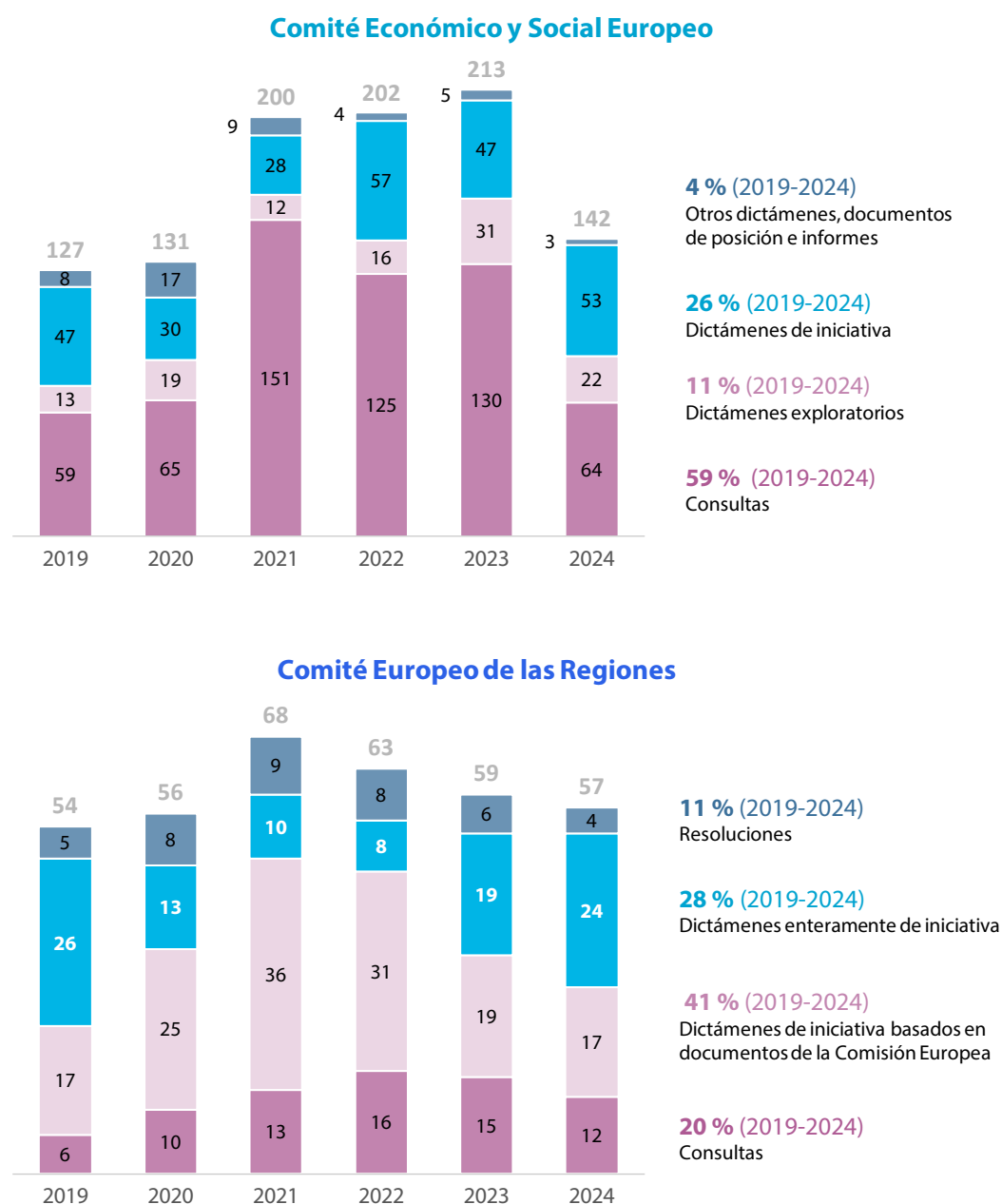
Dictámenes enteramente de iniciativa [artículo 41, letra b), inciso ii): se centran en reforzar el papel de los entes regionales y locales.

Resoluciones (artículo 46): declaraciones políticas aprobadas por el CDR para expresar su posición colectiva sobre una cuestión de importancia política. No forman parte del procedimiento legislativo y no se publican en el Diario Oficial.

- 11** El número de dictámenes varía de un año a otro. En el caso del CDR, puede oscilar entre 50 y 70 y, en el del CESE, entre 150 y aproximadamente 220, y depende de factores como el ciclo legislativo y las propias prioridades de los Comités. Los Comités también publican un número reducido de documentos de otra naturaleza. Para más información sobre los documentos publicados por los Comités entre 2019 y 2024, véase la *ilustración 5*.

³ Artículos 304 y 307 del TFUE.

Ilustración 5 | Realizaciones del CESE y el CDR, 2019-2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación del CESE y del CDR.

Alcance y enfoque de la auditoría

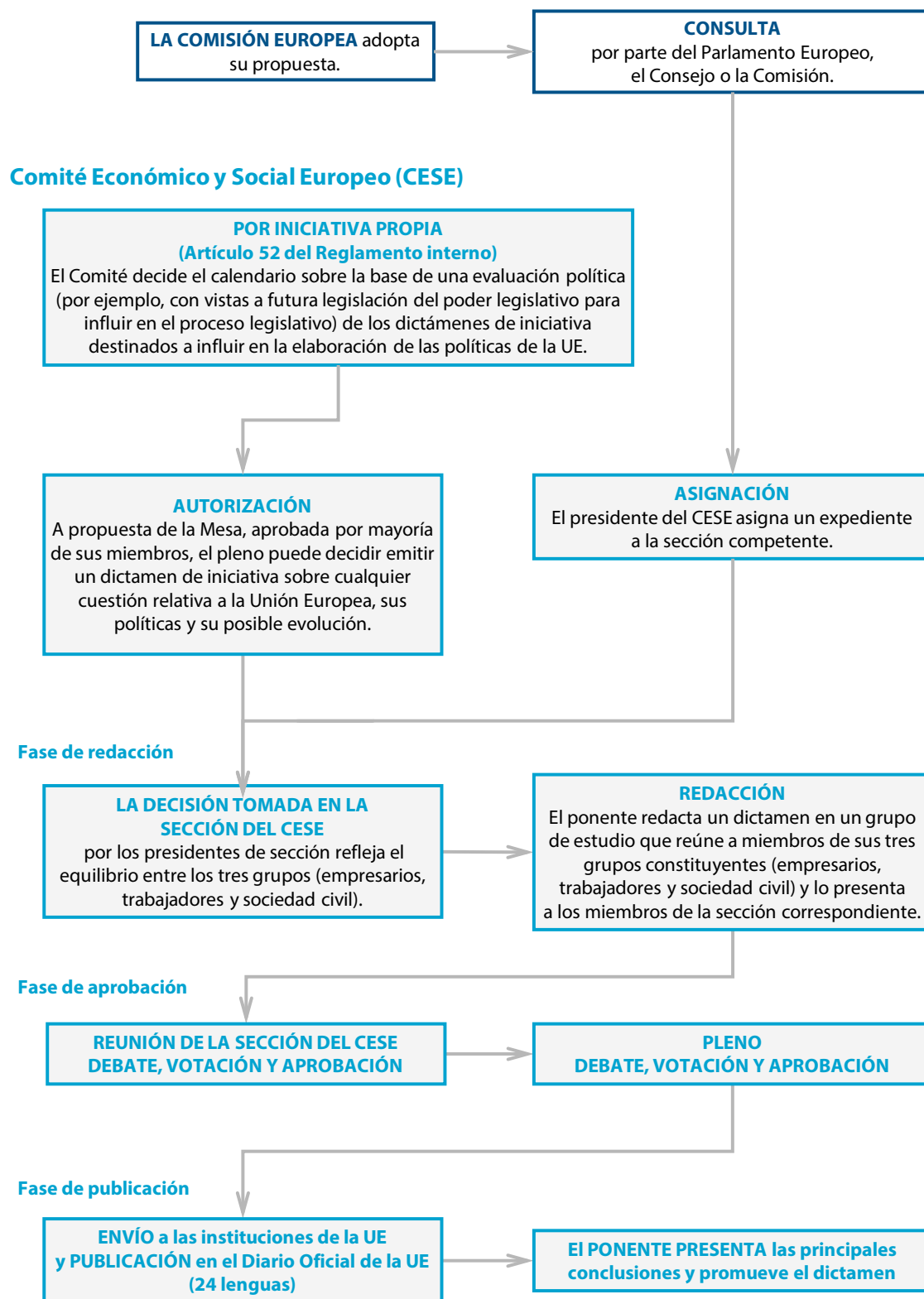
- 12** Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#). Nuestra auditoría abarcó los procesos utilizados por el CESE y el CDR para elaborar dictámenes entre 2019 y 2024. Examinamos diferentes tipos de dictámenes y todos los aspectos de su elaboración, desde la planificación estratégica de los Comités hasta el impacto de su trabajo. No examinamos directamente el contenido de los dictámenes de los Comités. Los miembros de los Comités son responsables de la elaboración de los dictámenes. El personal administrativo, junto con expertos («asesores» en la terminología del CESE), prestan apoyo.
- 13** Dado el carácter único del trabajo de los Comités, un análisis de sus costes en relación con el número de dictámenes que elaboran no sería significativo. Por lo tanto, nos centramos en su trabajo esencial diseñado para contribuir a la democracia participativa en la UE, y evaluamos los procesos utilizados por ambos órganos consultivos destinados a apoyar:
- la calidad y la repercusión de sus dictámenes;
 - la publicación de dictámenes a tiempo para contribuir al proceso legislativo;
 - el análisis de cómo las partes interesadas institucionales tienen en cuenta sus puntos de vista durante el proceso legislativo.
- 14** Nuestro enfoque de auditoría combinó el examen documental, el análisis de muestras y el trabajo de campo. Seleccionamos una muestra de treinta dictámenes de cada Comité, de diferentes tipos, ámbitos políticos y años durante la legislatura (2019-2024). La [ilustración 6](#) muestra el trabajo de auditoría realizado para obtener las pruebas de nuestras observaciones.

Ilustración 6 | Trabajo de auditoría realizado



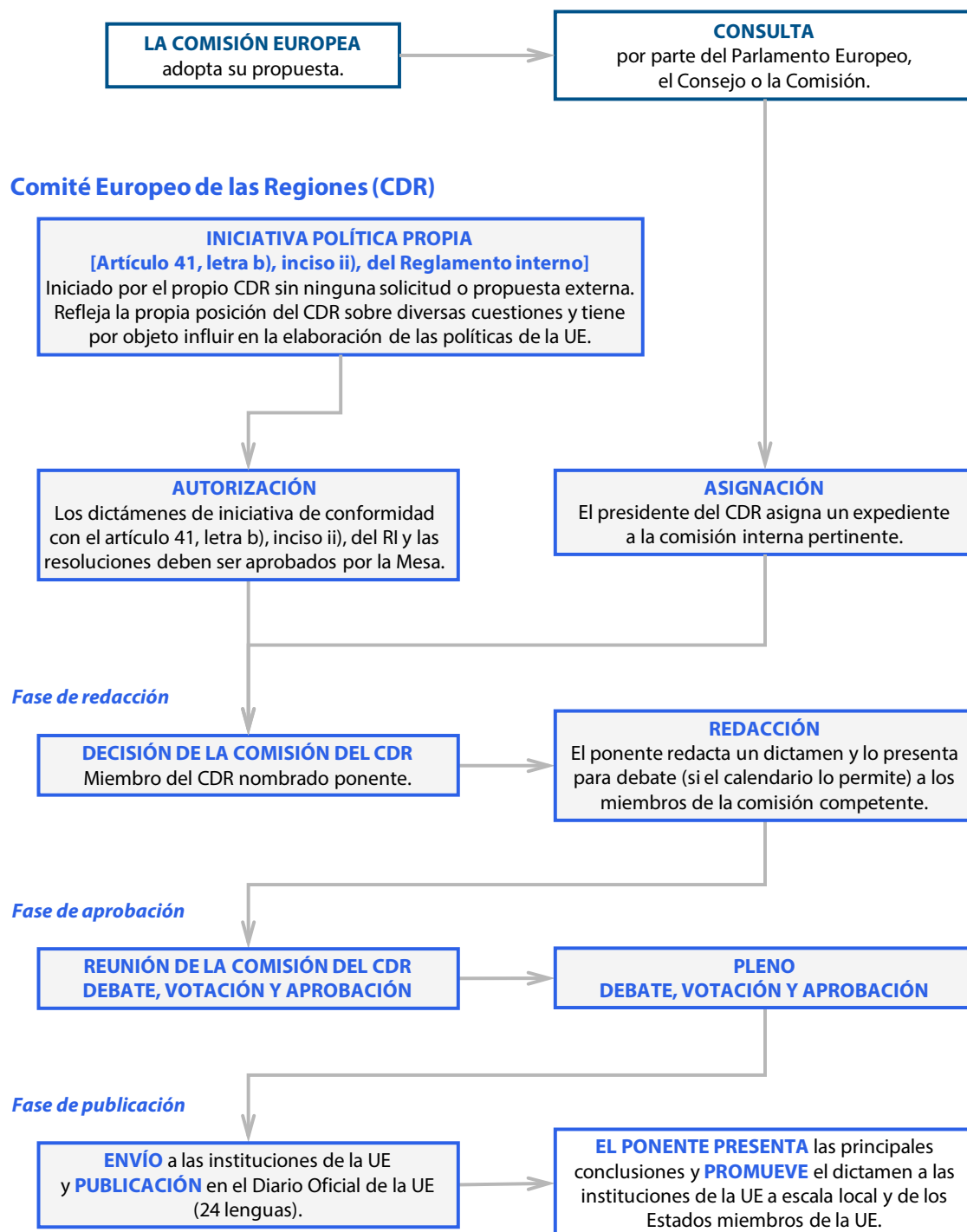
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II — Procesos del CESE para redactar y aprobar dictámenes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación del CESE.

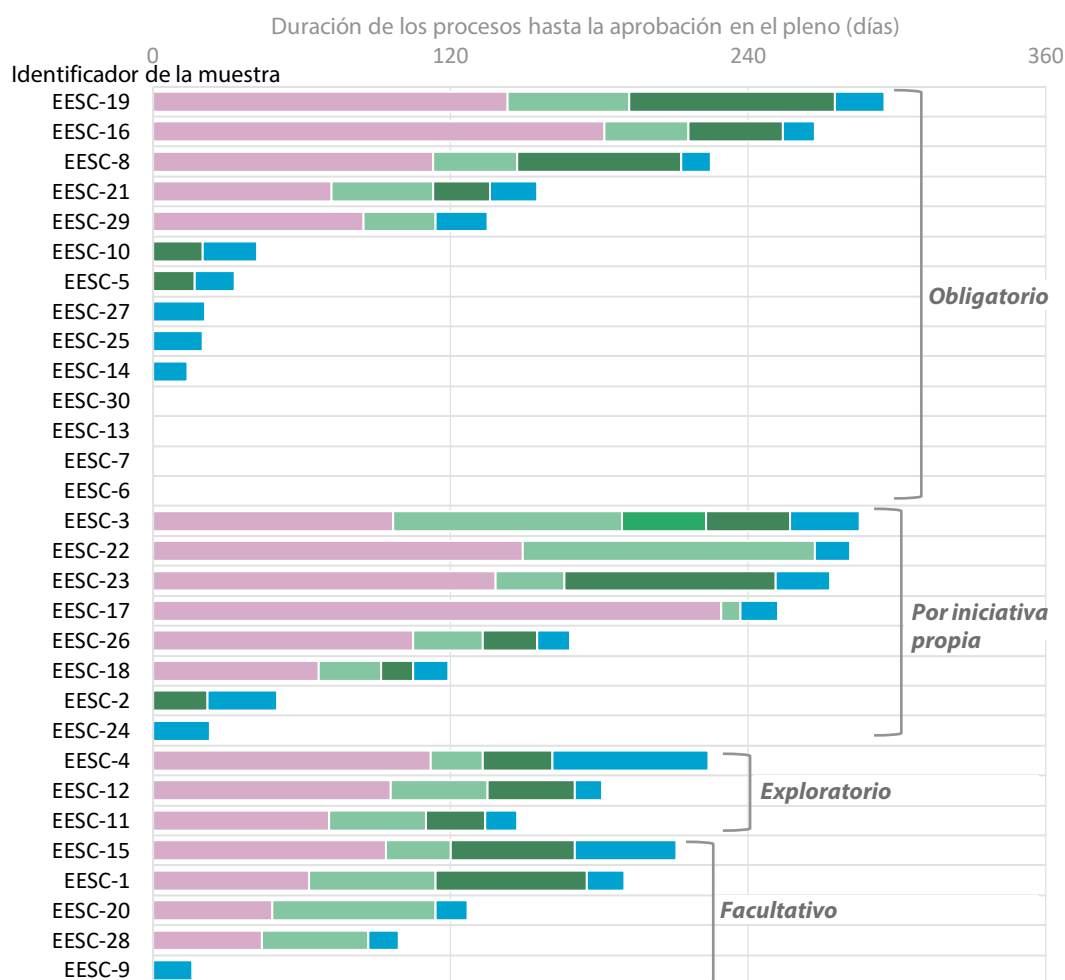
Anexo III — Procesos del CDR para redactar y aprobar dictámenes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación del CDR.

Anexo IV — Tiempo transcurrido hasta la aprobación en el pleno, muestra de dictámenes

Comité Económico y Social Europeo (CESE)



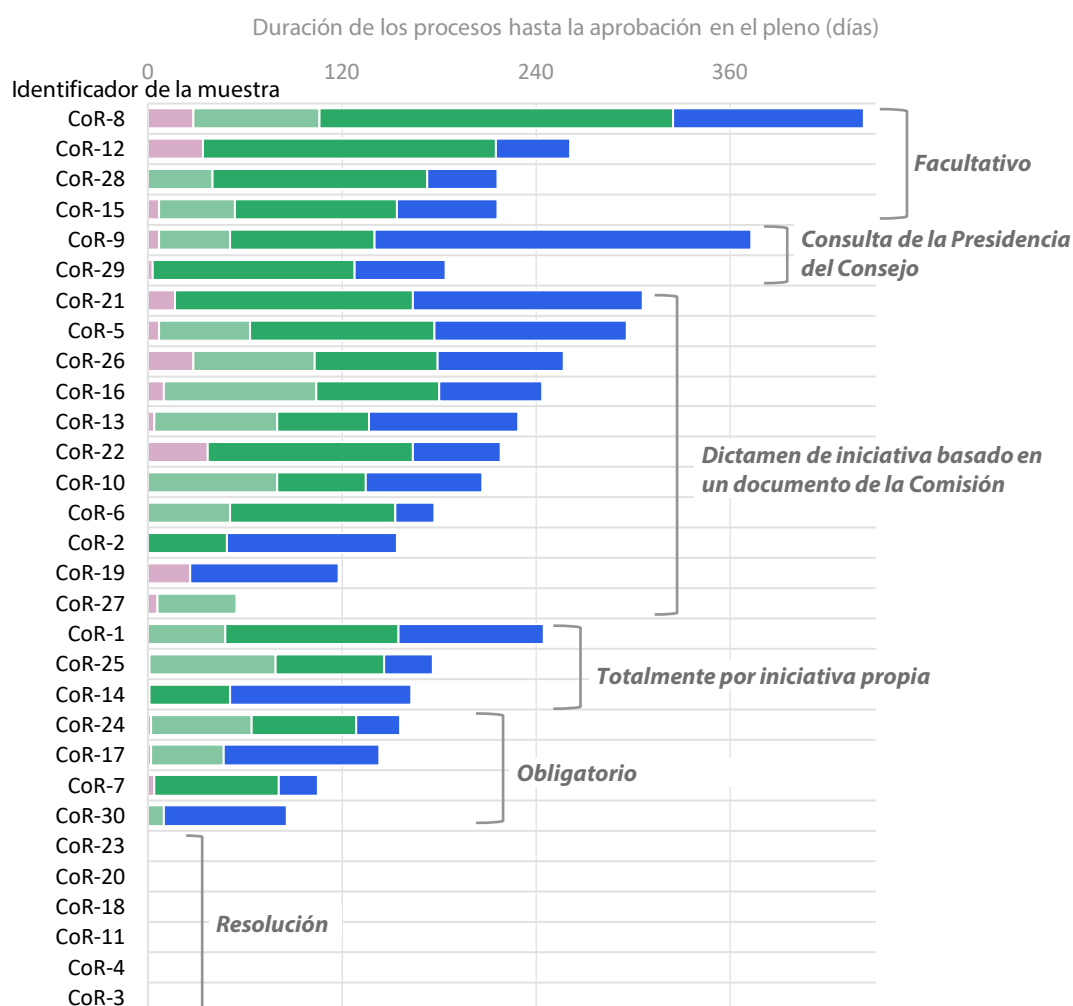
Duración en días:

- De la asignación a la primera reunión del grupo de estudio
- De la primera a la segunda reunión del grupo
- De la segunda a la tercera reunión del grupo
- De la última reunión del grupo a la aprobación en la sección
- De la aprobación por la sección a la **aprobación en el pleno del CESE**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una muestra del CESE.

Anexo V — Tiempo transcurrido hasta la aprobación en el pleno, muestra de dictámenes

Comité Europeo de las Regiones (CDR)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una muestra del CDR.

Anexo VI – Ejemplos de dictámenes de iniciativa que pueden haber contribuido a cambios legislativos

Recuadro 1

Dictamen del CDR sobre las regiones ultraperiféricas de la UE

El 10 de diciembre de 2020, el CDR aprobó un [dictamen de iniciativa sobre las regiones ultraperiféricas](#).

El 12 de mayo de 2021, la Comisión Europea anunció su intención de revisar la estrategia de la UE para las regiones ultraperiféricas, siguiendo las recomendaciones presentadas en su Dictamen. El 4 de octubre de 2021, el Parlamento Europeo [aprobó un informe de propia iniciativa sobre este asunto](#) que tuvo en cuenta el dictamen del CDR.

El 3 de mayo de 2022, la Comisión adoptó su estrategia renovada: «[Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE](#)». La nueva estrategia hace hincapié en los enfoques centrados en los lugares y en el apoyo adaptado a las regiones ultraperiféricas en todas las políticas de la UE, pide que se aprovechen los activos únicos de las regiones ultraperiféricas (como la biodiversidad, la economía azul y el potencial de las energías renovables) y reconoce el nuevo contexto tras la pandemia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos del CDR, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Recuadro 2

Dictámenes del CDR sobre vivienda asequible

El 1 de diciembre de 2017, el CDR aprobó un Dictamen titulado «[Hacia una agenda europea de la vivienda](#)» en el que instaba a adoptar medidas en materia de vivienda asequible y pedía, en particular, una agenda europea de la vivienda con la participación activa de los ámbitos local y regional.

La iniciativa para una vivienda asequible se puso en marcha en octubre de 2020 como parte de la Estrategia «Oleada de Renovación» de la Comisión Europea, que tenía por objeto a crear cien distritos faro para la renovación en toda la UE.

En abril de 2024, el CDR aprobó otro Dictamen titulado «[La vivienda inteligente, sostenible y asequible como herramienta al servicio de los entes locales para afrontar múltiples retos](#)». El dictamen abogaba por una «agenda de la vivienda para la Unión Europea» conjunta, multinivel y multilateral a fin de coordinar las políticas, la financiación y los modelos en todos los niveles de la Administración.

La presidenta Von der Leyen anunció en las [orientaciones políticas 2024-2029](#) que la nueva Comisión Europea presentaría el primer plan europeo de vivienda asequible para ayudar a hacer frente a la urgente crisis de la vivienda a la que se enfrentan millones de personas en toda la UE, que no pueden acceder a una vivienda adecuada a un precio asequible. Con arreglo a lo que defendía el CDR en 2024, la cartera del comisario designado de Energía y Vivienda subrayó la necesidad de diálogos multinivel y con múltiples actores, y presentó un [plan europeo de vivienda asequible](#) para abordar la pobreza energética y la vivienda sostenible. Además, señaló la intención de la Comisión de revisar la idoneidad de ampliar la admisibilidad de las inversiones en vivienda en el marco de las normas de la UE sobre ayudas estatales (vivienda «social» frente a vivienda «asequible»). Asimismo, el 18 de diciembre de 2024, el Parlamento Europeo creó una Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea (HOUS), que tuvo un mandato de doce meses¹ para proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible.

En mayo de 2025, el CDR aprobó otro Dictamen titulado «[El papel de las ciudades y regiones en el plan europeo de vivienda asequible](#)», en el que se exponen la respuesta y los requisitos de los entes locales y regionales en relación con el futuro plan europeo de vivienda asequible y se destaca la importancia de la subsidiariedad activa en este ámbito político en el que la competencia recae principalmente en las Administraciones nacionales y, en particular, en las instancias locales y regionales. Esto desembocó en una estrecha cooperación entre el CDR y la Comisión HOUS del Parlamento Europeo, en particular la participación del CDR en el panel de alto nivel que inauguró el acto conjunto de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo que puso en marcha el debate público sobre [vivienda asequible y cómo abordar la crisis de la vivienda en la UE](#) el 25 de marzo de 2025, y la participación del CDR en la Comisión HOUS el 6 de mayo para entablar debates con la presidencia y los miembros de la Comisión HOUS.

La Comisión busca seguir trabajando con el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, los bancos nacionales de fomento de Europa y las instituciones financieras internacionales para desarrollar una nueva [plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible](#).

Recuadro 3

CESE — Acceso universal a la vivienda

El CESE aprobó un Dictamen de iniciativa titulado «[Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo](#)», en el que aboga por el acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible. El dictamen de iniciativa se debatió en un grupo de estudio de nueve miembros, en la Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información del CESE, y se aprobó en el pleno del CESE del 16 de septiembre de 2020.

El mensaje clave del dictamen era un llamamiento en favor de un plan de acción europeo de vivienda que, tras una promoción y un seguimiento significativos del dictamen, fue adoptado por la Comisión el 16 de diciembre de 2025.

El CESE organizó conferencias de alto nivel y participó activamente en reuniones ministeriales bajo sucesivas presidencias de la UE. Estos esfuerzos culminaron en la [Declaración de Lieja del Consejo](#), adoptada el 5 de marzo de 2024, que encargó al CESE la organización de una cumbre de la vivienda de la UE anual junto con el Parlamento, la Comisión y el CDR. Este compromiso se reforzó en el [discurso sobre el estado de la Unión de 2025 de la presidenta Von der Leyen](#), lo que subraya la influencia del CESE en las agendas políticas de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos del CESE, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Recuadro 4

CESE — Llamamiento en favor de un Pacto Azul de la UE

En octubre de 2023, el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa titulado «[Llamamiento en favor de un Pacto Azul de la UE](#)», en el que abogaba por un cambio de paradigma para abordar las cuestiones relacionadas con el agua en todas las políticas de la UE. El llamamiento incluía la Declaración del presidente en favor de un Pacto Azul de la UE, basada en nueve dictámenes de iniciativa transversales sobre el agua elaborados por varias secciones y coordinados por la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales del CESE.

En la Declaración del CESE se pedía el nombramiento de un comisario responsable de la resiliencia hídrica (acción 21) y la publicación de una estrategia europea de resiliencia hídrica.

El CESE colaboró estrechamente con el Parlamento Europeo en esta iniciativa desde el principio: en octubre de 2023, el CESE y 36 [diputados al Parlamento Europeo](#) firmaron una [carta conjunta en la que pedían a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE que apoyaran un Pacto Azul de la UE](#) como parte del nuevo mandato de la Comisión Europea. Tras los intercambios con el Grupo sobre el Agua de diputados al Parlamento y la Comisión ENVI, la [Resolución del Parlamento Europeo, de mayo de 2025, sobre la estrategia europea de resiliencia hídrica](#) contiene referencias directas al trabajo del CESE (por ejemplo, en el punto 19 sobre políticas industriales).

El llamamiento del CESE generó un fuerte impulso que dio lugar al nombramiento de una [comisaria responsable de la resiliencia hídrica](#) (con arreglo a la Declaración sobre el Pacto Azul), así como a la publicación de la [Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica](#) en junio de 2025.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos del CESE, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Definición/Explicación
CDR	Comité Europeo de las Regiones
CESE	Comité Económico y Social Europeo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
RI	Reglamento interno
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Término	Definición/Explicación
Comisión	Término utilizado en el CDR para referirse a seis órganos internos responsables del trabajo legislativo subyacente a los dictámenes, cada uno de los cuales abarca una amplia gama de ámbitos de interés para los entes locales y regionales.
Consulta	Término utilizado en el contexto del CESE y del CDR para describir una solicitud oficial de otra institución de la UE de un dictamen sobre una propuesta política específica, un proyecto legislativo u otro tema.
Grupo de estudio	En el CESE, un órgano interno, compuesto por representantes de los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil, que se encarga de redactar los dictámenes.
Indicador clave de rendimiento	Medida cuantificable que muestra el rendimiento con respecto a los objetivos clave.
Mesa	Grupo de miembros del CESE o del CDR que elabora las prioridades políticas y supervisa su aplicación.
Reglamento interno	Conjunto de directrices o instrucciones que rigen la forma en que una organización lleva a cabo sus actividades.
Resolución	En el CESE y el CDR, una declaración política en la que se expresa la posición colectiva del órgano sobre una cuestión política, institucional o social importante.
Sección	Término utilizado en el CESE para referirse a seis órganos internos responsables del trabajo legislativo subyacente a los dictámenes, cada uno de los cuales abarca un ámbito temático específico.

Respuestas del Comité Económico y Social Europeo

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-12>

Respuestas del Comité Europeo de las Regiones

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-12>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-12>

Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Auditoría V (Financiación y Administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Katarína Kaszasová, Miembro del Tribunal, asistida por James Verity, jefe de Gabinete, e Iveta Turčanová, agregada de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Attila Horvay-Kovacs, jefe de tarea; y los auditores Nita Tennilä y Piotr Zych. Jennifer Schofield prestó apoyo lingüístico. Jesús Nieto Muñoz prestó apoyo gráfico.



De izquierda a derecha: Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield y Jesús Nieto Muñoz.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

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

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

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

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

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

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

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

Foto de portada: © Unión Europea, fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1. Imagen 5: icono de aviones sacado de [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220) (https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. Anexo I, ilustraciones 2 y 3: tres iconos azules sacados de www.flaticon.com
3. Anexo I, ilustración 4: icono verde sacado de www.flaticon.com
4. Anexo I, Ilustración 6: © stock.adobe.com (códigos: 1764938439 y 1764923279)

Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-7259-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7573513	QJ-01-26-017-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7260-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7577042	QJ-01-26-017-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 12/2026](#) «Órganos consultivos de la UE – Se han instaurado los procesos para elaborar dictámenes, pero la puntualidad y la medición del impacto siguen siendo un reto», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

En el marco institucional de la UE, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Europeo de las Regiones emiten dictámenes sobre propuestas legislativas de la UE. El primero representa a los empresarios, los trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil, y el segundo, a los entes locales y regionales electos, por lo que ambos apoyan la gobernanza participativa. Examinamos si estos comités elaboran dictámenes pertinentes, oportunos y de alta calidad, y si evalúan eficazmente su impacto. Constatamos que ambos Comités cuentan con procedimientos de gestión de la calidad que apoyan la elaboración de sus dictámenes, pero existen lagunas en la selección de expertos. En ocasiones, los retrasos en la elaboración de los dictámenes pueden reducir su influencia en la toma de decisiones. Además, los sistemas de seguimiento se centran en los resultados y la visibilidad en lugar de evaluar sistemáticamente el calado de los dictámenes en los proyectos legislativos.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors