

ES

2023

20

Informe Especial

## Apoyo a las personas con discapacidad

El impacto práctico de la acción de la UE es limitado



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-IX
<b>Introducción</b>	01-17
<b>Marco de formulación de políticas de la UE respecto a las personas con discapacidad</b>	08
<b>Funciones y responsabilidades</b>	09-13
<b>Financiación nacional y de la UE para apoyar a las personas con discapacidad</b>	14-17
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	18-24
<b>Observaciones</b>	25-85
<b>La Comisión carece de una visión global fundada de la situación de las personas con discapacidad en el conjunto de la UE</b>	25-34
Las definiciones y los criterios para conceder la condición de discapacidad en los Estados miembros no son comparables	26-29
Las estadísticas de la UE no son comparables con las basadas en definiciones nacionales	30-34
<b>La Estrategia 2021-2030 contiene importantes iniciativas en materia de inclusión, pero siguen sin resolverse varios problemas fundamentales</b>	35-69
La Estrategia 2021-2030 traduce los principios de la Convención en objetivos específicos y acciones operativas	37-39
La Estrategia 2021-2030 aborda la mayoría de las deficiencias identificadas en la evaluación de su predecesora, pero siguen sin resolverse varios problemas fundamentales	40-50
Las iniciativas emblemáticas evaluadas de la Estrategia 2021-2030 avanzan, pero todavía no se puede evaluar su impacto	51-60
Predicar con el ejemplo: como empleadoras, las instituciones de la UE demuestran ambición por promover la integración de las personas con discapacidad, pero los resultados demostrados son limitados	61-69

**La Comisión solo dispone de datos limitados sobre el volumen de fondos de la UE asignados a medidas de apoyo a las personas con discapacidad** 70-85

El marco de seguimiento para ambos períodos de programación no permite evaluar si la financiación de la UE contribuye a mejorar la situación de las personas con discapacidad 71-77

La condición favorecedora horizontal y las recomendaciones del Semestre Europeo respecto a la financiación en 2021-2027 de medidas para personas con discapacidad pueden tener un impacto limitado 78-85

**Conclusiones y recomendaciones** 86-94

**Anexo**

**Iniciativas emblemáticas en la Estrategia 2021-2030 y su situación**

**Abreviaturas**

**Glosario**

**Respuestas del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

**Cronología**

**Equipo auditor**

## Resumen

**I** En torno a una cuarta parte de la ciudadanía de la UE de 16 o más años ha declarado que vive con una discapacidad que limita sus actividades diarias. La UE y sus Estados miembros son partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, comprometiéndose a promover la participación equitativa de estas personas en la vida cotidiana. En este sentido, la UE ha adoptado diversas estrategias encaminadas a mejorar la vida de las personas con discapacidad mediante el apoyo a los Estados miembros, que son los principales responsables de las políticas en el ámbito de la inclusión social, el empleo y la educación.

**II** Nuestra auditoría evaluó si las acciones de la Comisión apoyan eficazmente a las personas con discapacidad en los Estados miembros. Examinamos si los criterios de concesión de la condición de discapacidad aplicados por los Estados miembros permiten el reconocimiento mutuo en toda la UE. También examinamos si la Comisión posee una visión general fundada de la situación de las personas con discapacidad en la UE, basada en estadísticas comparables. Evaluamos el diseño de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030. Analizamos además el modo en que cinco instituciones de la UE, como empleadoras, apoyan la inclusión de las personas con discapacidad en su plantilla. Asimismo, examinamos si la financiación de la UE para los periodos de programación 2014-2020 y 2021-2027 aborda de manera efectiva las necesidades de las personas con discapacidad y si esta intervención es objeto de seguimiento.

**III** Esperamos que nuestra auditoría contribuya a la revisión intermedia tanto de la Estrategia de 2021-2030 como de la financiación para el período de programación 2021-2027. El Parlamento Europeo ha propuesto en varias ocasiones que llevemos a cabo una auditoría sobre este tema.

**IV** Concluimos que la repercusión de las acciones de la UE en apoyo de las personas con discapacidad es limitada. En general, los principales indicadores de igualdad de las personas con discapacidad no han mejorado de manera significativa en los últimos años. También observamos que los criterios utilizados para otorgar la condición de discapacidad difieren entre Estados miembros y dependen de la interpretación de las autoridades descentralizadas en cada uno de ellos. No siempre fue posible conciliar las estadísticas obtenidas sobre esta base con los datos a escala de la UE basados en encuestas en las que los participantes declararon su condición de discapacidad. También identificamos algunas deficiencias en las estadísticas de la UE en cuanto a su cobertura, frecuencia y nivel de detalle (granularidad). Esas diferencias en los datos pueden socavar el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en el conjunto de la UE.

**V** La Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 establece objetivos y prioridades de acción de la UE en diversos ámbitos, como los de la accesibilidad, los derechos ciudadanos, la calidad de vida, la igualdad de acceso y la no discriminación, así como en el de la promoción de los derechos de las personas con discapacidad. Aborda la mayoría de las deficiencias identificadas en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. No obstante, siguen sin resolverse varios problemas fundamentales que son, al menos en parte, responsabilidad de la Comisión: el vínculo entre la Estrategia 2021-2030 y la financiación de la UE sigue siendo débil; no se ha realizado aún una revisión de toda la legislación relevante de la UE para evaluar el cumplimiento de la Convención, y la legislación pertinente sobre los derechos de las personas con discapacidad se ha estancado.

**VI** La Estrategia 2021-2030 abarca nuevas iniciativas encaminadas a mejorar el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad (Tarjeta Europea de Discapacidad), o a elevar la tasa de empleo de las personas con discapacidad (paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad). La Estrategia 2021-2030 también compromete a la Comisión a predicar con el ejemplo en lo que se refiere al fomento de la inclusión de las personas con discapacidad en su plantilla, e insta a las instituciones de la UE a seguir su ejemplo. No obstante, el impacto de las iniciativas no puede evaluarse todavía.

**VII** Constatamos que el marco de seguimiento de la Comisión no se diseñó para proporcionar información sobre la medida en que la financiación de la UE contribuyó a mejorar la situación de las personas con discapacidad en los periodos de programación 2014-2020 y 2021-2027. Los programas de la política de cohesión no contienen una categoría de gastos relativa al apoyo a las personas con discapacidad. La legislación de la UE del período 2021-2027 introdujo nuevos requisitos respecto a la condición favorecedora horizontal para la ejecución de la Convención de las Naciones Unidas y el proceso del Semestre Europeo. No obstante, es posible que estas medidas tengan un impacto limitado en la mejora de la orientación de la financiación de la UE encaminada a atender las necesidades de las personas con discapacidad.

**VIII** Sobre la base de estas conclusiones, recomendamos que la Comisión:

- a) obtenga más datos comparables sobre la situación de las personas con discapacidad en lo que atañe a la cobertura, la frecuencia y la granularidad como bases para medir la repercusión y la eficacia de la política de la UE encaminada a garantizar la igualdad de derechos de las personas con discapacidad;

- b) revise progresivamente la legislación pertinente de la UE para evaluar su cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas y adopte medidas adecuadas para apoyar al Consejo en la adopción de la Directiva sobre la igualdad de trato;
- c) trabaje en favor del reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en la UE, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

**IX** Además, recomendamos que las instituciones de la UE midan sus avances hacia la inclusión de las personas con discapacidad en su plantilla, e informen al respecto periódicamente, con el fin de demostrar en qué medida dan ejemplo.

# Introducción

**01** La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad («la Convención»), adoptada en diciembre de 2006, define el concepto de discapacidad en términos amplios: «Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás»<sup>1</sup>. Utilizaremos el término «personas con discapacidad» a lo largo del informe de conformidad con la Convención.

**02** En 2021, una encuesta de Eurostat mostró que en torno al 25 % de las personas de 16 o más años en la UE declararon que viven con una discapacidad grave o de otro tipo (véase la *ilustración 1*). Tal proporción equivale a alrededor de 87 millones de personas, incluidas más de 24 millones que se consideran afectadas por una o varias discapacidades graves<sup>2</sup>. Los datos de 2021 no incluyen a las personas con discapacidad que residen en una institución (estimadas en más de un millón de niños y adultos menores de 65 años y más de 2 millones de adultos mayores de 65 años)<sup>3</sup>.

**03** La encuesta también reveló diferencias significativas entre Estados miembros. Por ejemplo, la prevalencia de la percepción subjetiva de las limitaciones de larga duración oscilaba entre el 16,7 % en Malta y el 37,1 % en Letonia (véase la *ilustración 1*).

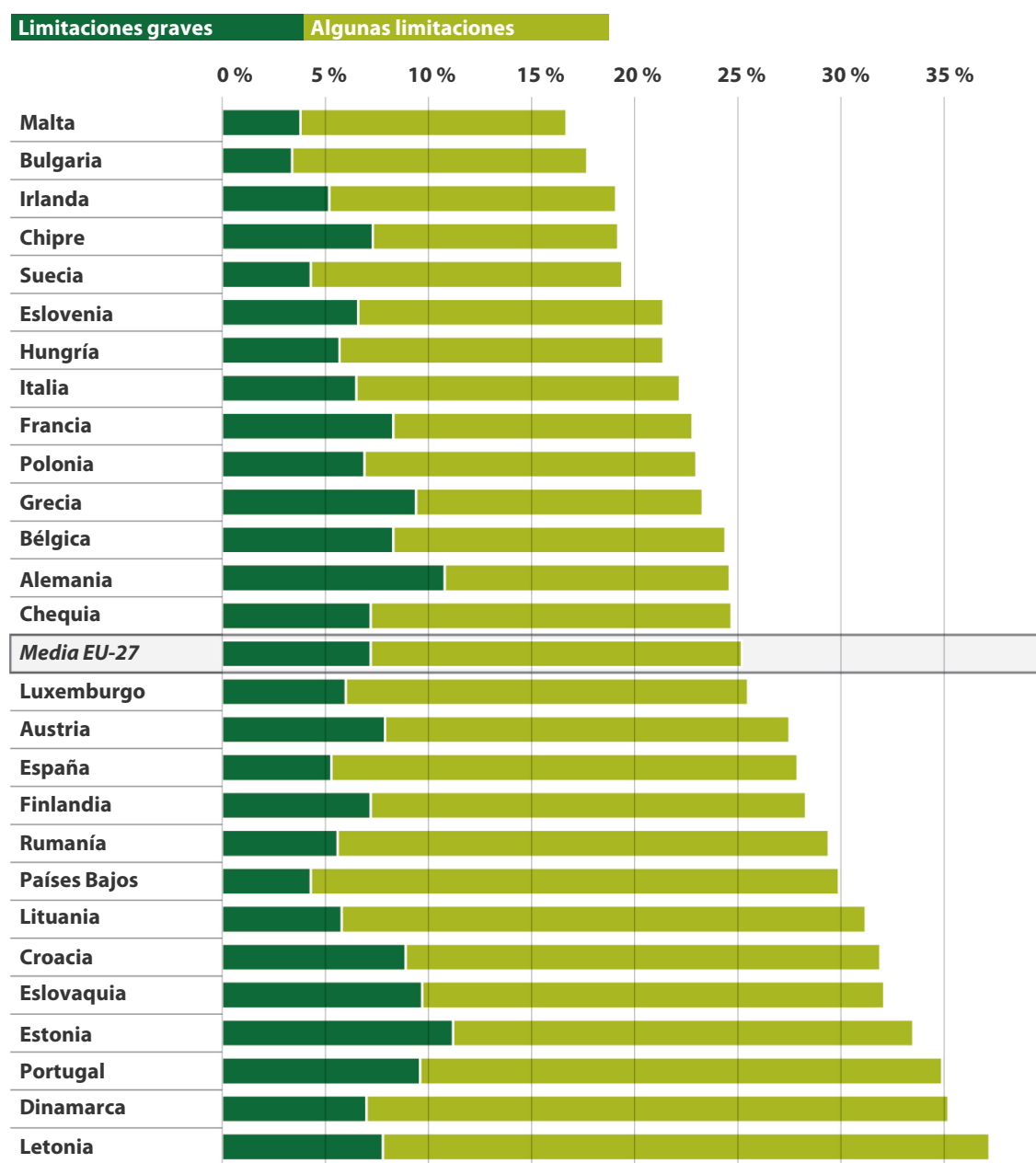
---

<sup>1</sup> Artículo 1 de la [Convención](#).

<sup>2</sup> Informe «Igualdad de derechos para las personas con discapacidad» ([2022/2026\(INI\)](#)).

<sup>3</sup> *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030* [COM\(2021\) 101](#).

## Ilustración 1 – Limitaciones autopercibidas de larga duración en las actividades habituales debido a un problema de salud, 2021 (porcentaje)



*Nota:* Población de 16 o más años. No incluye a las personas que residen en instituciones. Los datos de Eslovaquia corresponden a 2020.

*Fuente:* Comisión Europea.

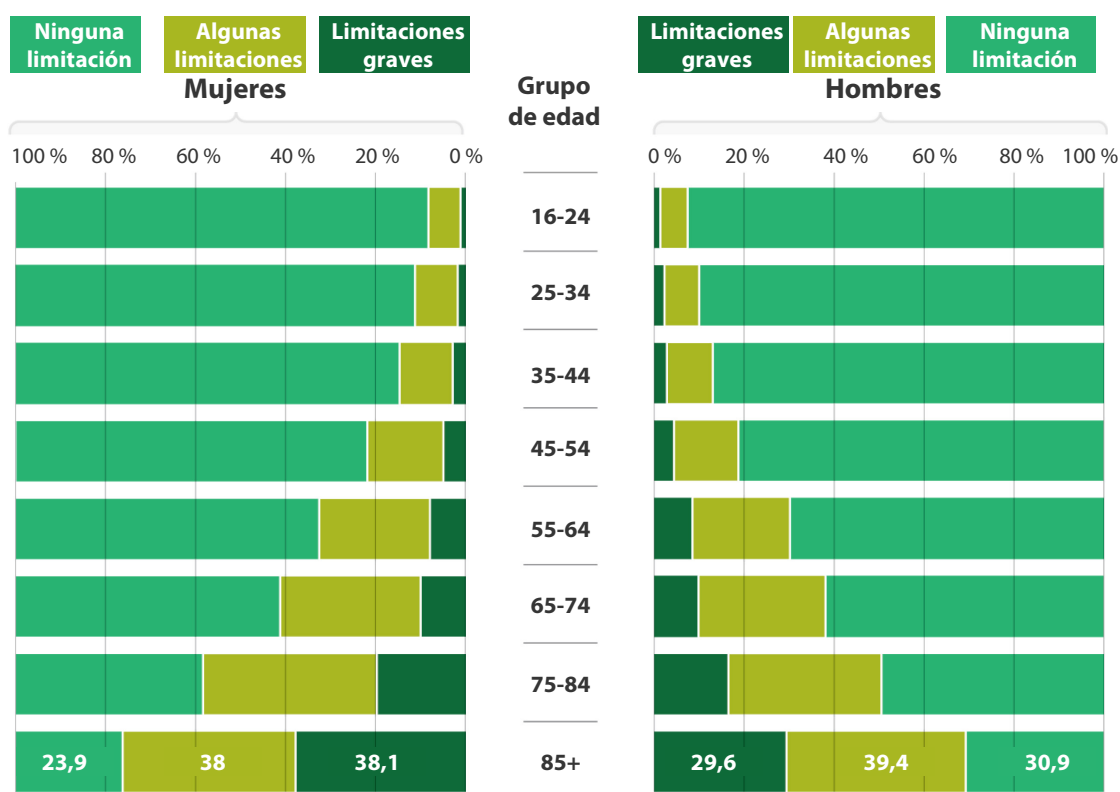
**04** A medida que la población de la UE envejece, es probable que aumente la proporción y el número de personas con discapacidad. En su informe de 2020 sobre el cambio demográfico<sup>4</sup>, la Comisión señaló que se prevé que la proporción de personas de 65 o más años pase de aproximadamente un 20 % en 2019, al 30 % en 2070, y que

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Report on the Impact of Demographic Change*.



la proporción de personas de 80 o más años se multiplique hasta alcanzar el 13 %. Según el mismo informe, dado que el 49 % de las personas de 65 o más años declararon su discapacidad o su limitación de larga duración para la actividad en 2018, este cambio demográfico provocará un aumento en la prevalencia de discapacidades. Las mismas proyecciones muestran un aumento del número de personas que posiblemente necesiten cuidados de larga duración en la UE, que pasará de 30,8 millones en 2019, a 33,7 millones en 2030, y a 38,1 millones en 2050<sup>5</sup>, lo que agravará la presión sobre los sistemas de asistencia en los Estados miembros (*ilustraciones 2 y 3*).

### Ilustración 2 – Personas con percepción subjetiva de limitaciones de larga duración en las actividades habituales debido a problemas de salud, por sexo y edad, 2021 (porcentaje)

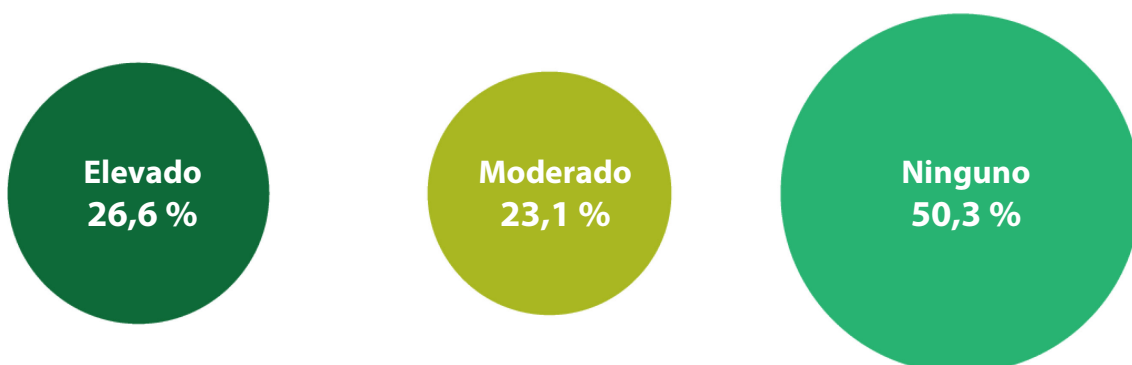


*Nota:* Las diferencias en los porcentajes totales se deben al redondeo.

*Fuente:* Comisión Europea.

<sup>5</sup> Comité de Protección Social y Comisión Europea, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, vol. 1, 2021.

### Ilustración 3 – Nivel de dificultad para realizar actividades domésticas o de cuidado personal, personas de 65 años o más, 2019 (porcentaje)



Fuente: Comisión Europea.

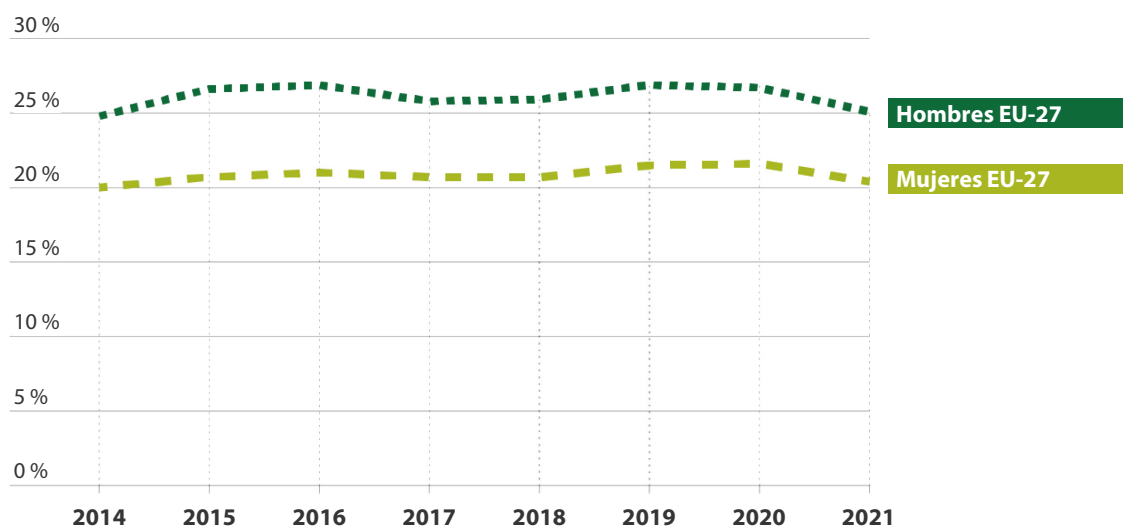
**05** Las personas con discapacidad se enfrentan a importantes barreras en el acceso a la educación, el empleo, la asistencia sanitaria, el deporte y la cultura. También afrontan más dificultades para participar en la vida política y se exponen a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social<sup>6</sup>. No se han producido mejoras significativas en los últimos años en indicadores de igualdad fundamentales en el conjunto de la UE, como los relativos a la brecha en el empleo por discapacidad o al riesgo de pobreza (véanse las *ilustraciones 4 y 5*).

**06** Solo el 50,8 % de las personas con discapacidad tienen un empleo, frente al 75 % de las que no tienen discapacidad<sup>7</sup>. Según las encuestas de Eurostat, la brecha en el empleo por discapacidad se situó en 23,1 puntos porcentuales en 2021 en la UE, casi el mismo nivel que en las primeras mediciones en 2014 (22,7). La brecha es mayor en el caso de los varones que en el de las mujeres. Del mismo modo, la proporción de personas con discapacidad que se encuentran en un mayor riesgo de pobreza o exclusión social (29,7 %) supera a la de aquellas sin discapacidad (el 18,8 %) en 2021. Este riesgo no ha variado significativamente desde 2015 (el 30,4 % y el 21,1 %, respectivamente), y es mayor en el caso de las mujeres que en el de los varones.

<sup>6</sup> COM(2021) 101.

<sup>7</sup> COM(2021) 101.

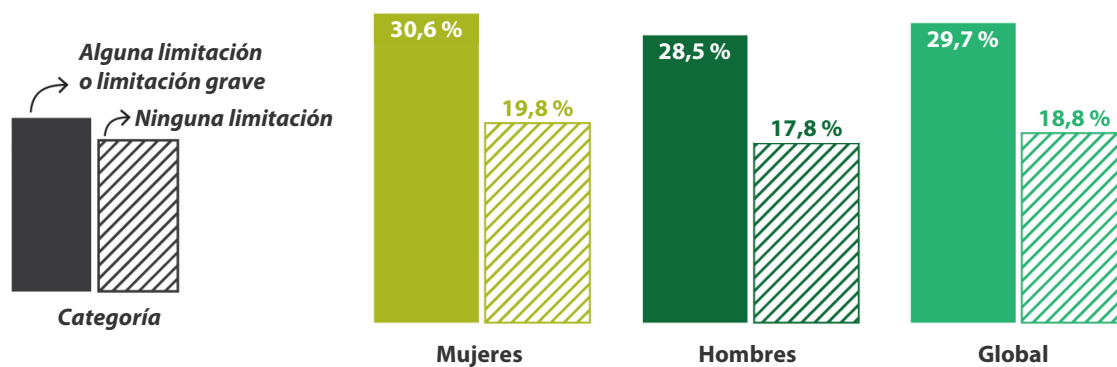
### Ilustración 4 – Brecha en el empleo por discapacidad según el sexo en la UE, 2014-2021 (puntos porcentuales)



Nota: Población de 15 a 64 años.

Fuente: Comisión Europea.

### Ilustración 5 – Personas en riesgo de pobreza o exclusión social por nivel de limitación de la actividad y sexo en la UE, 2021 (porcentaje)



Nota: Población de 16 o más años. El total se refiere al conjunto de hombres y mujeres.

Fuente: Comisión Europea.

**07** La crisis del COVID-19 exacerbó las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad. Según un estudio de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)<sup>8</sup>, las personas con discapacidad se encontraron en una situación social y financiera significativamente peor durante la pandemia que las personas sin discapacidad. El estudio también señaló que, a menudo, las personas con discapacidad percibían que sus necesidades sanitarias no se atendían (debido tanto a la indisponibilidad de citas como al coste), y que con frecuencia sufrían situaciones de aislamiento social o referían una mala salud mental y un escaso bienestar.

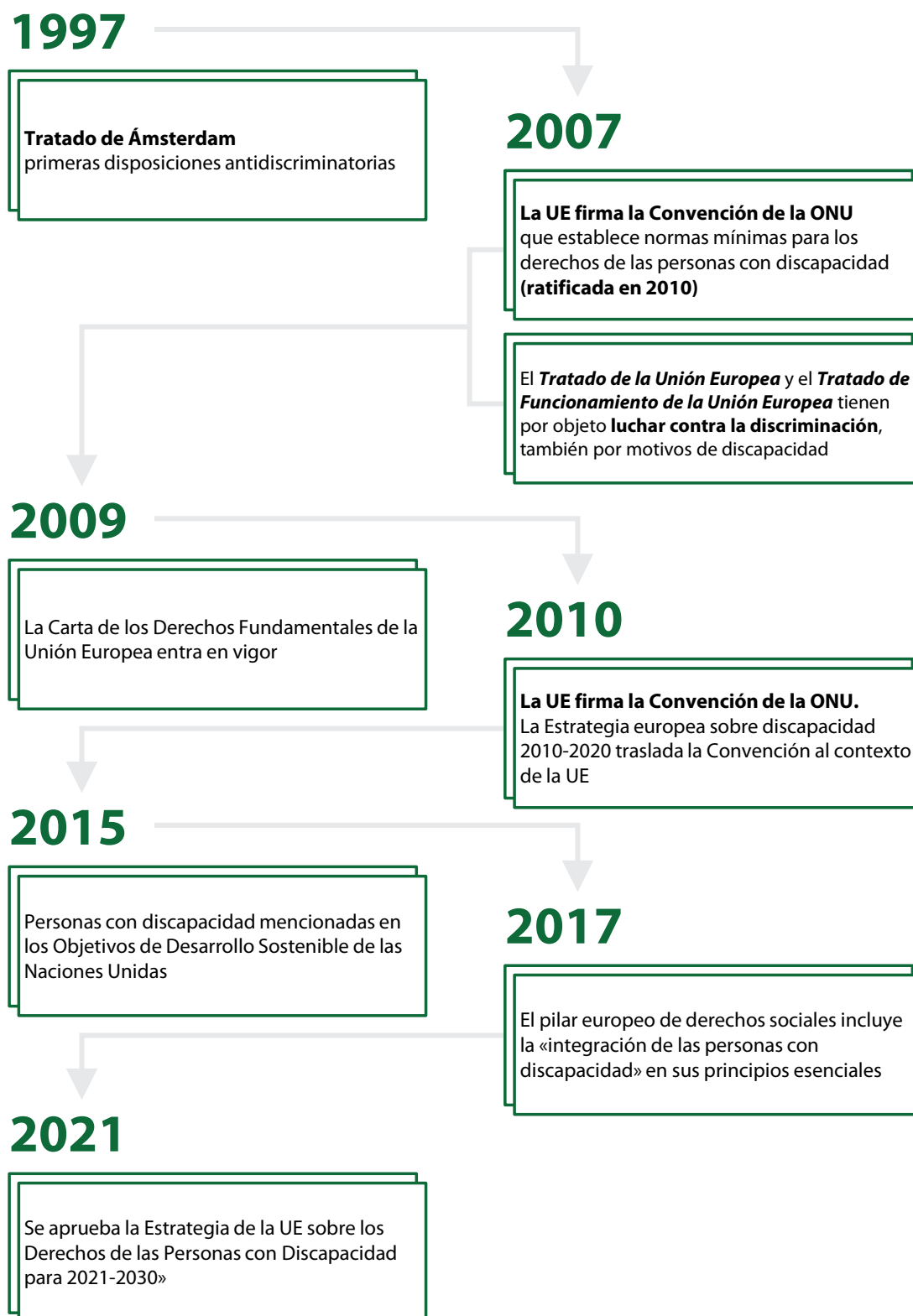
### **Marco de formulación de políticas de la UE respecto a las personas con discapacidad**

**08** El marco de formulación de políticas de la UE respecto a las personas con discapacidad ha evolucionado en los últimos 15 años, y ha tenido en cuenta en este sentido los cambios en las normas internacionales (véase la *ilustración 6*).

---

<sup>8</sup> Eurofound, *Las personas con discapacidad y la pandemia de COVID-19: conclusiones de la encuesta electrónica Vida, trabajo y COVID-19*, 2022.

## Ilustración 6 – Marco de formulación de políticas de la UE respecto a las personas con discapacidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría.

## Funciones y responsabilidades

**09** De conformidad con el Tratado<sup>9</sup>, la responsabilidad principal y las competencias en materia de políticas sobre inclusión social, empleo y educación recaen en los Estados miembros. Estos diseñan sus políticas nacionales en materia de discapacidad con arreglo a su propio marco jurídico de lucha contra la discriminación y a sus obligaciones en cuanto a la ejecución de la Convención.

**10** En el ámbito de la política social, el papel de la UE consiste en apoyar, coordinar y complementar las acciones de los Estados miembros con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esto significa que la UE actúa únicamente cuando los Estados miembros no pueden lograr por sí mismos los objetivos y no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados de la UE.

**11** La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión se encarga de la política de la UE respecto a las personas con discapacidad, incluida la formulación, la ejecución y el seguimiento de las estrategias. Esta dirección general constituye el punto focal para la ejecución del Convenio, mientras que las direcciones generales sectoriales aplican la Estrategia 2021-2030 en sus ámbitos de actuación. La Comisión supervisa asimismo la ayuda financiera pertinente de la UE, prestada fundamentalmente a través del Fondo Social Europeo (FSE)<sup>10</sup> en 2014-2020 y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)<sup>11</sup> en 2021-2027, mediante la negociación y la aprobación de los programas y acuerdos de asociación de los Estados miembros.

**12** Varias entidades de la Comisión se ocupan de los asuntos de las políticas de la UE relacionados con las personas con discapacidad. El Grupo de Trabajo sobre Igualdad está compuesto por representantes de alto nivel de todos los departamentos de la Comisión y depende de la Comisaria de Igualdad. Su objetivo es integrar la igualdad para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidad, en todas las políticas, desde el diseño hasta la ejecución. El Grupo Interservicios sobre Discapacidad contribuye a la ejecución del Convenio en todos los departamentos de la Comisión, y la Plataforma Europea sobre Discapacidad garantiza la coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>9</sup> Artículos 4 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>10</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013](#).

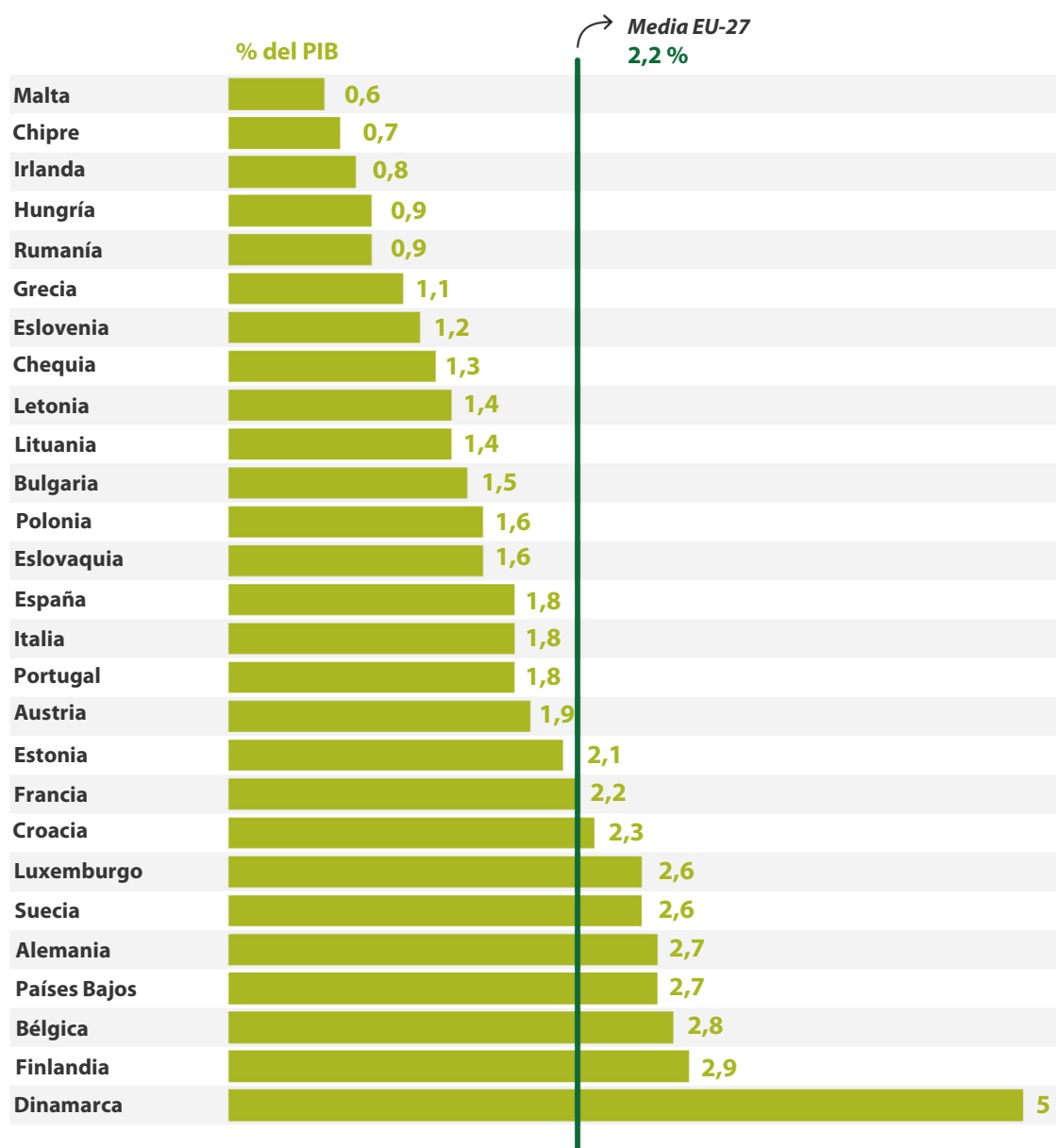
<sup>11</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#).

**13** Dos agencias de la UE también tienen responsabilidades específicas en relación con las personas con discapacidad. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) proporciona conocimientos especializados en materia de derechos fundamentales. La Eurofound aporta conocimientos especializados sobre el acceso a los servicios sociales y su calidad para las personas con discapacidad y con enfermedades crónicas, específicamente en relación con el empleo.

### **Financiación nacional y de la UE para apoyar a las personas con discapacidad**

**14** El gasto en el ámbito de la política social constituye una parte importante de los presupuestos de los Estados miembros. Según Eurostat, el gasto medio nacional en política social en la UE representa el 22 % del PIB, y en torno a una décima parte de esa proporción (el 2,2 % del PIB) se destina a «discapacidad». El porcentaje en esta categoría de gasto oscila entre el 0,6 % de Malta y el 5 % de Dinamarca (véase la [ilustración 7](#)).

**Ilustración 7 – Gasto público en prestaciones de protección social («discapacidad»), 2020 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Comisión Europea.



**15** La financiación de la UE puede complementar las dotaciones presupuestarias nacionales en diversos grados. Un capítulo del FSE+<sup>12</sup>, el principal instrumento de la UE para la inversión en recursos humanos durante el período de programación 2021-2027, se ejecuta en régimen de gestión compartida con los Estados miembros. El FSE+ da continuidad al programa del FSE desde el período de 2014-2020<sup>13</sup>, que se complementó con la IIRC<sup>14</sup>/IIRC+<sup>15</sup> y REACT-EU<sup>16</sup> en respuesta al COVID-19.

**16** La financiación del capítulo del FSE+ en régimen de gestión compartida, que debe asignarse en una proporción del 25 % a medidas de inclusión social, puede apoyar una amplia gama de acciones que benefician a las personas con discapacidad en los Estados miembros. En particular, en el Reglamento del FSE+ se formulan los objetivos específicos de fomentar la inclusión activa con vistas a promover la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la participación activa de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, así como la mejora de su empleabilidad<sup>17</sup>.

**17** Además, las medidas relacionadas con las personas con discapacidad en el período de programación de 2021-2027 pueden apoyarse a través de otras fuentes de financiación de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión<sup>18</sup>, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>19</sup> puesto en marcha en respuesta al COVID-19, Erasmus+<sup>20</sup>, el Cuerpo Europeo de Solidaridad<sup>21</sup> o el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)<sup>22</sup>.

---

<sup>12</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#).

<sup>13</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013](#).

<sup>14</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/460](#).

<sup>15</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/558](#).

<sup>16</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/2221](#).

<sup>17</sup> Artículo 4 del [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#).

<sup>18</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1058](#).

<sup>19</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

<sup>20</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/817](#).

<sup>21</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/888](#).

<sup>22</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/692](#).

## Alcance y enfoque de la auditoría

**18** Nuestra auditoría evaluó si la Comisión había adoptado medidas eficaces para apoyar a las personas con discapacidad en los Estados miembros. Analizamos si:

- o los criterios para el reconocimiento de la discapacidad utilizados por los Estados miembros permiten el reconocimiento mutuo y, dado que los datos estadísticos de los Estados miembros pueden basarse en la situación de discapacidad, si dichos datos, combinados con estadísticas a escala de la UE, proporcionaron a la Comisión una visión general sólida de la situación de las personas con discapacidad en la UE, sobre la base de información comparable;
- o la Comisión había diseñado adecuadamente la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030, teniendo en cuenta las deficiencias identificadas en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, y si dicha Estrategia para el período 2021-2030 establece objetivos claros e identifica medidas para lograrlos;
- o la financiación de la UE disponible, incluidas las medidas de apoyo temporal para el período de programación 2014-2020 (IIRC<sup>23</sup>/IIRC+<sup>24</sup> y REACT-UE<sup>25</sup>), y los nuevos requisitos legales para el período de programación de 2021-2027 se dirigieron eficazmente a las necesidades de las personas con discapacidad, y si esta financiación se identificó y supervisó con el fin de evaluar su contribución a la mejora de sus vidas.

**19** Nuestra principal entidad auditada fue la Comisión, en particular la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Llevamos a cabo un análisis basado en la información, los datos, los documentos y los estudios disponibles en la Comisión. También consultamos a otras partes interesadas pertinentes (Eurofound, FRA y organizaciones de la sociedad civil a escala de la UE).

**20** Obtuvimos información adicional de las visitas de auditoría realizadas en cuatro estados miembros: España, Países Bajos, Rumanía y Suecia. Basamos nuestra selección en el número declarado de participantes con discapacidad financiados por el FSE y en la financiación total del FSE asignada. En cada uno de estos países, entrevistamos a las autoridades pertinentes, a las organizaciones centrales que representan los intereses de las personas con discapacidad y a otros órganos pertinentes, como los defensores

---

<sup>23</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/460.](#)

<sup>24</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/558.](#)

<sup>25</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/2221.](#)

del pueblo o las agencias de la Administración que se ocupan de los asuntos relacionados con estas personas. Analizamos todas las cuestiones incluidas en los tres ámbitos del alcance de la auditoría.

**21** Habida cuenta del llamamiento de la Comisión a las instituciones de la UE para que prediquen con el ejemplo en relación con el empleo de personas con discapacidad, incluimos al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el alcance de la auditoría y revisamos sus prácticas a este respecto.

**22** Enviamos una encuesta a cada una de estas instituciones de la UE para recabar información sobre su empleo de personas con discapacidad. En la encuesta se preguntaba por las estadísticas sobre empleo del personal y las fuentes de datos, las configuraciones organizativas, las medidas adoptadas y los planes de acción en materia de inclusión, así como la accesibilidad de su entorno construido y digital. Incluimos la misma información para el Tribunal de Cuentas Europeo al objeto de permitir la comparación de todas las instituciones de la UE sujetas al mismo Estatuto de los funcionarios<sup>26</sup>.

**23** Decidimos llevar a cabo la auditoría, ya que es de gran relevancia para buena parte de la ciudadanía de la UE. El Parlamento Europeo ha manifestado reiteradamente su interés por este tema. El calendario del informe permitirá tenerlo en cuenta para la revisión intermedia tanto de la Estrategia 2021-2030 como de la financiación del FSE + en 2024 y 2026, respectivamente.

**24** Esta auditoría se centró tanto en el período de programación de 2014-2020 como en el de 2021-2027 (hasta el final de 2022).

---

<sup>26</sup> Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA).

## Observaciones

### **La Comisión carece de una visión global fundada de la situación de las personas con discapacidad en el conjunto de la UE**

**25** Evaluamos si la Comisión dispone de una visión global fundada de la situación de las personas con discapacidad en el conjunto de la UE. A tal efecto, evaluamos si los datos estadísticos a escala de los Estados miembros y de la UE eran comparables, y si los criterios utilizados por los Estados miembros para otorgar la condición de discapacidad permitían el reconocimiento mutuo.

### **Las definiciones y los criterios para conceder la condición de discapacidad en los Estados miembros no son comparables**

**26** Los 27 Estados miembros son partes de la Convención, en la que se describe el concepto global de discapacidad. No obstante, las definiciones de discapacidad y los métodos para evaluar la condición de discapacidad varían entre los Estados miembros<sup>27</sup>. Existen asimismo diferencias significativas en cuanto a qué prestaciones sociales se ofrecen a las personas con discapacidad, y en qué medida.

**27** El [cuadro 1](#) ofrece una visión global de los cuatro Estados miembros que visitamos. Rumanía y España adoptan un enfoque respecto a la evaluación y la determinación de la condición de discapacidad que se basa fundamentalmente en una evaluación médica, mientras que, en los Países Bajos y Suecia, la evaluación de las necesidades para la concesión de la ayuda se basa en la reclamación presentada por el interesado.

---

<sup>27</sup> Parlamento Europeo, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, noviembre de 2022. Comisión Europea, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, informe final, 2021.

**Cuadro 1 – Definición y determinación de la discapacidad en los cuatro Estados miembros visitados**

Estado miembro	Definición	Proceso de evaluación de la condición de discapacidad
España	Discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que puedan obstaculizar la participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas	La evaluación se basa en un enfoque multidisciplinar que incluye la evaluación de la discapacidad médica, psicológica y laboral, y el umbral para otorgar la condición de discapacidad certificada es del 33 %
Países Bajos	Cualquier discapacidad que impida o restrinja el pleno acceso a la sociedad con igualdad de oportunidades	La condición se evalúa de acuerdo con las necesidades individuales en términos de ayuda en diversos ámbitos de la vida
Rumanía	Incapacidad para realizar actividades cotidianas en circunstancias normales	Cuatro grados de discapacidad* que determinan las prestaciones otorgadas, basadas fundamentalmente en una evaluación médica
Suecia	Deterioro funcional de la capacidad física, mental o intelectual	La condición se evalúa de acuerdo con las necesidades individuales en cuanto a ayuda, y depende de la condición física o psicológica de la persona

\* Rumanía ha emprendido un proceso de reforma y modernización de este sistema.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría.

**28** En tres de los cuatro Estados miembros que visitamos encontramos diferencias incluso en la forma en que se determina la condición de discapacidad dentro del Estado miembro, por lo que las prestaciones concedidas pueden diferir entre regiones y municipios. En Rumanía, la política se ejecuta a escala central (véase el [recuadro 1](#)).

## Recuadro 1

### El apoyo a las personas con discapacidad varía en función del lugar de residencia de dicha persona en el país

En los **Países Bajos** y **Suecia**, la principal responsabilidad de la ejecución y la financiación del apoyo a las personas con discapacidad corresponde a los municipios y las regiones y provincias. Compete a los municipios evaluar el nivel y el grado de discapacidad de una persona en relación con el entorno. Si una persona que reside en un municipio decide mudarse a otro, debe volver a solicitar una evaluación de discapacidad y devolver cualquier equipo de apoyo recibido antes de mudarse. Puede que en la nueva evaluación no se tenga en cuenta necesariamente la situación anterior. Esto puede dar lugar a que la persona reciba diferentes servicios y equipos de asistencia con arreglo a la evaluación realizada por el nuevo municipio, incluso si su discapacidad se mantiene inalterada. Sin embargo, observamos que recientemente se han llevado a cabo algunos trabajos de coordinación entre los municipios, especialmente en los Países Bajos, con el fin de facilitar el proceso de traslado a otro municipio a las personas con discapacidad.

En **España**, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de los derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. Por otra parte, la asistencia y los servicios sociales son competencia exclusiva de las comunidades autónomas (administración regional). Dado que estas han promulgado leyes y normas regionales específicas además de la Ley General, el nivel de apoyo a las personas con discapacidad varía dentro del país. Esto significa que las prestaciones y los servicios de asistencia por discapacidad difieren en función de la comunidad autónoma en la que resida la persona.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría.

**29** Por otra parte, los Estados miembros no reconocen automáticamente la condición de discapacidad concedida en otro Estado miembro<sup>28</sup>. Como consecuencia, puede que las personas con discapacidad que visiten otro Estado miembro o se desplacen al mismo por motivos laborales, de estudios o de otro tipo no reciban el mismo trato que los nacionales de dicho Estado miembro en una situación similar o incluso idéntica. Por ejemplo, puesto que su condición de discapacidad puede no ser reconocida automáticamente por las autoridades de otro Estado miembro, cabe la posibilidad de que no se beneficien de un acceso equitativo a los servicios (como la reducción de los precios del acceso a museos o del transporte). Esto significa asimismo

<sup>28</sup> Parlamento Europeo, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, noviembre de 2022. Comisión Europea, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, informe final, 2021.

que las personas con discapacidad pueden enfrentarse a barreras específicas en el ejercicio de su derecho a la libertad de circulación.

### **Las estadísticas de la UE no son comparables con las basadas en definiciones nacionales**

**30** Eurostat ofrece datos relativos a varios ámbitos esenciales, como el número de personas con discapacidad, la brecha en el empleo por discapacidad y el riesgo de pobreza de estas personas. Concluimos que estos indicadores de igualdad fundamentales no habían mejorado de manera significativa en el conjunto de la UE en los últimos años (véanse los apartados **02**, **05** y **06**).

**31** Los datos de Eurostat se recopilan mediante varias encuestas periódicas basadas en autodeclaraciones. Identificamos ciertas deficiencias en esta recogida de datos:

- o cobertura: la metodología de las encuestas de Eurostat se aplica únicamente a las personas de 15 o más años o de 16 o más años (en función de la encuesta) que viven en hogares privados, por lo que se excluyen las personas que residen en instituciones y los niños menores de 15/16 años. La recogida de datos sobre menores con discapacidad comenzó únicamente en 2021 y los datos están siendo tratados (a partir de una encuesta piloto realizada en 2017);
- o granularidad: los datos solo distinguen entre discapacidades «diversas» y «graves», sin más desglose por tipo de discapacidad (intelectual, física, sensorial y mental);
- o frecuencia: la frecuencia de las encuestas sobre personas con discapacidad varía: por ejemplo, la Encuesta sobre renta y condiciones de vida (SILC) se realiza anualmente, mientras que la Encuesta comunitaria de salud por entrevista (EHIS) solo se llevó a cabo cada cinco años hasta 2019 y posteriormente cada seis años. Además, por lo que se refiere a la SILC, algunos módulos de la encuesta se llevan a cabo con una periodicidad diferente (tres y seis años, dependiendo del objeto).

**32** No siempre es posible conciliar los datos recabados por Eurostat a través de sus diversas encuestas con los datos específicos, principalmente en relación con las prestaciones sociales, recopilados por los Estados miembros o sus regiones a partir de diversas fuentes o procedimientos administrativos. La falta de criterios comparables repercute en la disponibilidad y la comparabilidad de los datos relativos a las personas con discapacidad entre los distintos Estados miembros.

**33** Las organizaciones europeas que representan a las personas con discapacidad también señalaron la falta de datos sólidos y comparables. El Foro Europeo de la Discapacidad (EDF) declaró<sup>29</sup> que el número de personas con discapacidad en la UE solo puede estimarse, ya que faltan datos censales desglosados y comparativos. Tanto el EDF como la Unión Europea de Personas Sordas (EUD) destacaron la necesidad de disponer de datos de calidad sobre las personas con discapacidad<sup>30</sup>. Del mismo modo, en un informe de las Naciones Unidas sobre la discapacidad<sup>31</sup> se abogaba por la recogida de datos en diversos ámbitos, como los de la pobreza, la educación o el acceso a instalaciones higiénicas, y por su desglose por tipo de discapacidad, edad y sexo.

**34** La Comisión se comprometió a elaborar un conjunto de indicadores para medir el progreso de la situación de las personas con discapacidad en toda la UE, utilizando los datos estadísticos existentes. Estos indicadores, cuya culminación está prevista para el final de 2023, tienen por objeto calibrar la situación de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos de la vida: empleo, educación, protección social, condiciones de vida, salud y otros<sup>32</sup>. Entretanto, la Comisión utiliza estudios y evaluaciones *ad hoc* llevados a cabo por otros organismos, como la FRA o Eurofound.

### **La Estrategia 2021-2030 contiene importantes iniciativas en materia de inclusión, pero siguen sin resolverse varios problemas fundamentales**

**35** Evaluamos si la Estrategia de la Comisión sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 (la Estrategia 2021-2030) define prioridades y objetivos específicos, tiene en cuenta las conclusiones de la evaluación de la Comisión de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 (Estrategia 2010-2020) e identifica las acciones de apoyo y los plazos de la UE. También analizamos una muestra de iniciativas emblemáticas de la Estrategia 2021-2030 que estaban en consonancia con el alcance de la auditoría y que se completaron, o estaba previsto que se completaran, al final de 2023.

---

<sup>29</sup> <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>.

<sup>30</sup> Comentarios de la EUD a las consultas públicas sobre **Recopilación de datos – Estadísticas europeas de población**.

<sup>31</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018*, 2019.

<sup>32</sup> COM(2021) 101.



**36** Evaluamos específicamente si la Comisión fomentó el reconocimiento mutuo de las personas con discapacidad en todos los Estados miembros con el fin de garantizar la ejecución armonizada de las acciones de la Estrategia 2021-2030 y facilitar la libre circulación de las personas con discapacidad en la UE. También revisamos el modo en que las instituciones de la UE tratan de predicar con el ejemplo en lo que se refiere a su interacción con las personas con discapacidad.

### **La Estrategia 2021-2030 traduce los principios de la Convención en objetivos específicos y acciones operativas**

**37** La Estrategia 2021-2030<sup>33</sup> define los objetivos y las prioridades de acción de la UE en relación con las personas con discapacidad en lo que se refiere a la accesibilidad, los derechos ciudadanos de la UE, la calidad de vida, la igualdad de acceso, la no discriminación y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad en todo el mundo. Tiene en cuenta la diversidad de las discapacidades, que engloba las de índole física, mental, intelectual y sensorial a largo plazo. Sin embargo, la Estrategia 2021-2030 *per se* no constituye un instrumento jurídicamente vinculante, sino una herramienta de política indicativa que se sirve de una acción coordinada a escala nacional y de la UE para su ejecución.

**38** La Estrategia 2021-2030 traduce los principios de la Convención en objetivos específicos y acciones operativas, a saber: siete iniciativas emblemáticas (véase el [anexo I](#)) y otras 57 acciones, algunas de las cuales están contempladas en las disposiciones reglamentarias de la UE. Entre tales acciones figuran las de preparar orientaciones y conjuntos de herramientas sobre cuestiones específicas, revisar otras estrategias existentes que afectan a las personas con discapacidad, evaluar la ejecución de la legislación, elaborar estudios sobre diversos asuntos, y cooperar con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes y apoyarlos en diversos asuntos, incluido el uso de fondos de la UE, así como las acciones de seguimiento de la aplicación efectiva de la Estrategia 2021-2030 a través de un marco específico y con la ayuda de indicadores de discapacidad. En torno a la mitad de las acciones identificadas proponen un calendario para su culminación en el marco de seguimiento de la Comisión. El resto de las acciones se califican como «continuas» o su fecha límite está «por determinar»<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> [COM\(2021\) 101](#).

<sup>34</sup> [Marco de seguimiento de la Estrategia 2021-2030](#).

**39** En la Estrategia 2021-2030 se insta a los Estados miembros a adoptar medidas en los ámbitos de su competencia para abordar las necesidades de las personas con discapacidad. No obstante, dada la competencia secundaria de la UE (véase el apartado **09**), si los Estados miembros no adoptan medidas, la Comisión no puede exigirles responsabilidades.

### **La Estrategia 2021-2030 aborda la mayoría de las deficiencias identificadas en la evaluación de su predecesora, pero siguen sin resolverse varios problemas fundamentales**

**40** La Estrategia 2010-2020 tradujo algunas de las disposiciones de la Convención al contexto de la UE, y planteó acciones de apoyo a las personas con discapacidad en ocho ámbitos prioritarios: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación, protección social, salud y acción exterior<sup>35</sup>. En la evaluación<sup>36</sup> por parte de la Comisión de la Estrategia 2010-2020 se concluyó que esta contribuye de manera significativa a fomentar la sensibilización respecto a las cuestiones de la discapacidad, principalmente a escala de la UE. De acuerdo con la evaluación, la Estrategia 2010-2020:

- contribuyó a un cambio hacia un enfoque basado en los derechos humanos en consonancia con los principios de la Convención;
- influyó en la consideración de las cuestiones relativas a la discapacidad en la legislación y la política europeas, sobre todo en los ámbitos de la accesibilidad y los derechos de los pasajeros (ejemplos de ello son la **Ley europea de accesibilidad**<sup>37</sup>, la **Directiva sobre accesibilidad de los sitios web**<sup>38</sup> y la legislación sobre los derechos de los pasajeros con movilidad reducida<sup>39</sup>);

---

<sup>35</sup> *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*, **COM(2010) 636**.

<sup>36</sup> *Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020*, **SWD(2020) 289**.

<sup>37</sup> **Directiva (UE) 2019/882**.

<sup>38</sup> **Directiva (UE) 2016/2102**.

<sup>39</sup> **Reglamento (UE) n.º 181/2011** y **Reglamento (UE) n.º 1177/2010**.

- contribuyó a integrar la consideración de las cuestiones de discapacidad a escala institucional de la UE mediante la aplicación del principio 17 del pilar europeo de derechos sociales<sup>40</sup> y el proceso del Semestre Europeo, y
- mejoró la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas en la toma de decisiones de la UE.

**41** La evaluación también permitió identificar varias deficiencias. Las analizamos y comparamos con el diseño de la nueva Estrategia 2021-2030. Nuestro análisis pone de relieve que la mayoría de las deficiencias identificadas las abordó la Comisión al diseñar la Estrategia 2021-2030. No obstante, la Estrategia actual sigue adoleciendo de ciertas deficiencias esenciales (véase el [cuadro 2](#)).

**Cuadro 2 – Deficiencias de la Estrategia 2010-2020 identificadas en la evaluación y modo en que se abordaron en la Estrategia 2021-2030**

Estrategia 2010-2020: Deficiencias detectadas	Diseño de la Estrategia 2021-2030
No es plenamente conforme con la Convención	Coherente con la Convención
Conocimiento limitado de la Estrategia 2010-2020 (ciudadanía, responsables políticos nacionales) y puesta en común de conocimientos limitada	Acciones de sensibilización e intercambios de experiencias propuestos, incluida la iniciativa emblemática 6 relativa a la Plataforma sobre Discapacidad
Progreso limitado en materia de accesibilidad	Propuesta de iniciativa emblemática 1 (centro de recursos AccessibleEU) y lista exhaustiva de otras acciones
Progreso limitado en materia de desinstitucionalización	Sección específica sobre desinstitucionalización con dos iniciativas emblemáticas (3 y 4) relativas a la orientación sobre la vida independiente y los «servicios sociales de excelencia»
Inclusión limitada de consideraciones sobre discapacidad en el proceso de formulación de políticas	Empleo del Grupo de Trabajo sobre Igualdad para integrar las consideraciones relativas a la discapacidad en todos los ámbitos de la formulación de políticas

<sup>40</sup> Pilar europeo de derechos sociales, principio 17 – Inclusión de las personas con discapacidad, [SWD\(2017\) 201](#).

Estrategia 2010-2020: Deficiencias detectadas	Diseño de la Estrategia 2021-2030
Sin referencias específicas a las discapacidades invisibles e intelectuales	Algunas referencias limitadas incluidas en la Estrategia, pero la sección sobre accesibilidad no aborda las discapacidades invisibles
No es jurídicamente vinculante	No abordado
Brecha jurídica en la protección frente a la discriminación basada en la discapacidad	Asunto pendiente, ya que el progreso depende de la adopción de la legislación pertinente
Falta de indicadores específicos para evaluar la ejecución	Indicadores actualmente en desarrollo
Ausencia de vínculo entre la financiación de la UE y la Estrategia, y de presupuesto específico para su ejecución	No abordado (véanse los apartados 43 a 45)
Sin revisión de la legislación pertinente vigente	No abordado (véanse los apartados 46 y 47)
Acciones en materia de empleo insuficientes para abordar la brecha en el empleo por discapacidad	Se llevan a cabo acciones adicionales, incluida la iniciativa emblemática 5 relativa al paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad
Conocimiento desigual de los asuntos de la discapacidad a escala institucional de la UE	Reuniones e intercambios periódicos de puntos de vista; la Comisión adoptó una estrategia de recursos humanos para promover la diversidad y la inclusión
Sin marco de seguimiento	Marco de seguimiento publicado en mayo de 2022

*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de las Estrategias 2010-2020 y 2021-2030, basado en la evaluación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, SWD(2020) 289.

**42** En general, la Comisión diseñó la Estrategia 2021-2030 de manera que abordara la mayoría de las deficiencias identificadas respecto a la Estrategia 2010-2020; sin embargo, siguen sin resolverse varios problemas fundamentales. Nuestro análisis también puso de relieve que la Estrategia 2021-2030 es coherente con la Convención e incluye nuevas acciones, incluidas siete iniciativas emblemáticas. Sin embargo, solo la mitad de las acciones incluyen una fecha de finalización, lo que puede repercutir en el seguimiento de su ejecución efectiva.

## **El vínculo entre los objetivos de la Estrategia 2021-2030 y los programas de financiación de la UE sigue siendo débil**

**43** En la Estrategia 2021-2030 se mencionan varios programas de financiación de la UE que los Estados miembros pueden utilizar para facilitar la ejecución de dicha Estrategia durante el período de programación de 2021-2027 (véase el apartado 17). Algunos de estos programas incluyen requisitos relacionados con la ejecución de la Convención, relativos a la accesibilidad o la ausencia de discriminación contra las personas con discapacidad.

**44** Tal es el caso en particular del FSE+ y el FEDER, pero también de Erasmus+ y del programa CERV. REACT-UE (una iniciativa que constituyó un complemento de los programas de la política de cohesión de 2014-2020 para el período comprendido hasta el final de 2022) solo menciona a las personas con discapacidad en relación con los servicios sociales de interés general. El MRR, que ofrece financiación para el período 2021-2026, no menciona requisitos de ese tipo, pero incluye a los «grupos desfavorecidos» y a las «personas vulnerables» en el ámbito de las acciones financiadas.

**45** No todos los programas de financiación de la UE para el período 2021-2027 mencionados en la Estrategia de 2021-2030 cuentan con fondos específicos para la consecución de los objetivos de la Estrategia. Esta circunstancia también se identificó como una deficiencia de la Estrategia 2010-2020.

## **Hasta la fecha, la Comisión no ha revisado toda la legislación pertinente de la UE para evaluar el cumplimiento de la Convención**

**46** En las Observaciones finales de 2015 de las Naciones Unidas<sup>41</sup> se recomendaba que la UE llevara a cabo una revisión transversal e integral de su legislación con el fin de armonizarla plenamente con la Convención. La necesidad de tal revisión también se mencionó en las opiniones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo respecto a una reciente propuesta de resolución del Parlamento Europeo<sup>42</sup>. El EDF, en su informe alternativo al de las Naciones Unidas<sup>43</sup>, mencionó dos ejemplos de legislación que necesitan revisión, ambos relacionados con el transporte<sup>44</sup>. Sin embargo, hasta la fecha no se ha llevado a cabo

---

<sup>41</sup> Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

<sup>42</sup> 2022/2026(INI).

<sup>43</sup> EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, febrero de 2022.

<sup>44</sup> Reglamento (CE) n.º 1107/2006 y Reglamento (UE) n.º 1300/2014.

una revisión exhaustiva de la legislación de la UE para garantizar que es compatible con la Convención.

**47** En nuestro informe anterior, señalamos que llevar a cabo una consulta de buena calidad constituye un reto para la Comisión<sup>45</sup>. En noviembre de 2021, la Comisión actualizó sus Directrices para la mejora de la legislación<sup>46</sup> y el conjunto de herramientas adjunto<sup>47</sup> con el fin de incluir las consultas sobre aspectos relacionados con la discapacidad, en particular la Herramienta 29 (derechos fundamentales) y la Herramienta 30 (empleo, condiciones de trabajo, distribución de la renta, protección social e inclusión). Ambas herramientas subrayan la necesidad de realizar evaluaciones de impacto para evitar efectos negativos en determinados grupos, como el de las personas con discapacidad.

#### **El estancamiento de dos cuestiones legislativas dificulta el avance de elementos esenciales en la Estrategia 2021-2030**

**48** La Estrategia 2021-2030 reconoce la existencia de una laguna en la legislación de la UE encaminada a garantizar la igualdad de trato de las personas con discapacidad en los ámbitos de la protección social, la asistencia sanitaria, la educación y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda. La Directiva de igualdad en el empleo<sup>48</sup> solo ofrece un fundamento jurídico de la UE para combatir la discriminación por motivos de discapacidad en el ámbito del empleo. La Estrategia 2021-2030 insta en términos generales a los Estados miembros a propiciar la adopción de la propuesta de la Comisión de una Directiva relativa a la ejecución del principio de igualdad de trato en los ámbitos antes mencionados (la denominada Directiva sobre la igualdad de trato). La adopción de este texto legal propuesto por el Consejo sigue siendo incierta y no se ha especificado ningún plazo.

**49** En lo que respecta a la accesibilidad, la adopción de la Ley europea de accesibilidad<sup>49</sup> en 2019 representó un paso importante para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los productos y servicios mediante la eliminación de las barreras creadas por diversas normas en los Estados miembros. La Ley obligaba a los Estados miembros a su transposición a la legislación nacional el 28 de junio de 2022 a más tardar. Sin embargo, 24 de los 27 Estados miembros recibieron una carta de

---

<sup>45</sup> **Análisis 02/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo:** «El proceso legislativo en la Unión Europea tras casi 20 años de mejora de la legislación».

<sup>46</sup> *Better Regulation Guidelines*, **SWD(2021) 305**.

<sup>47</sup> Comisión Europea, *Better Regulation Toolbox*, 2023.

<sup>48</sup> **Directiva 2000/78/CE del Consejo.**

<sup>49</sup> **Directiva (UE) 2019/882.**

emplazamiento por no comunicar sus medidas de transposición. Los tres Estados miembros que habían notificado medidas, Dinamarca, Italia y Estonia, también recibieron en 2023 una carta de emplazamiento por una transposición incompleta<sup>50</sup>.

**50** Dado que la accesibilidad de los productos y servicios constituye una condición previa para la participación en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás, toda demora en la aplicación de esta legislación puede tener repercusiones negativas en la igualdad de las personas con discapacidad. Por otra parte, la Ley de accesibilidad establece que los propios Estados miembros pueden decidir si el entorno construido cumple los requisitos de accesibilidad<sup>51</sup>. Según el EDF<sup>52</sup>, esto no basta para garantizar un enfoque armonizado respecto a la accesibilidad al entorno construido para las personas con discapacidad en toda la UE.

### Las iniciativas emblemáticas evaluadas de la Estrategia 2021-2030 avanzan, pero todavía no se puede evaluar su impacto

**51** Analizamos tres iniciativas emblemáticas, ya completadas o cuya finalización está prevista para el final de 2023:

- iniciativa emblemática 2: proponer la introducción de una Tarjeta Europea de Discapacidad que se reconozca en todos los Estados miembros (apartados **52** a **56**);
- iniciativa emblemática 5: presentar un paquete de medidas para mejorar los resultados en el mercado laboral de las personas con discapacidad, que ayudará a los Estados miembros a aplicar las orientaciones para el empleo a lo largo del Semestre Europeo (apartados **57** a **60**);
- iniciativa emblemática 7: con el fin de predicar con el ejemplo, adoptar una estrategia renovada de recursos humanos de la Comisión que incluya acciones para promover la diversidad y la integración de las personas con discapacidad (apartados **61** a **69**).

---

<sup>50</sup> Comisión Europea, *Infringements decisions. Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20 de julio de 2022.

<sup>51</sup> Artículo 4, apartado 4, de la [Directiva \(UE\) 2019/882](#).

<sup>52</sup> EDF, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, febrero de 2022.

## **Puesta en marcha de la Tarjeta Europea de Discapacidad: su eficacia depende del ámbito de su aplicación y del reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad**

**52** La Estrategia 2021-2030 propone la introducción de la Tarjeta Europea de Discapacidad al final de 2023 como una de sus iniciativas emblemáticas (véase el [anexo](#)). Por otra parte, esta acción se ha incluido en el Programa de trabajo de la Comisión para 2023 como propuesta legislativa. La iniciativa se basa en los resultados de un proyecto piloto llevado a cabo durante el período 2016-2018 con el fin de apoyar el reconocimiento mutuo voluntario de la condición de discapacidad en los sectores del ocio, la cultura, los deportes y el transporte en los ocho Estados miembros participantes. Una iniciativa similar relativa a la Tarjeta Europea de Estacionamiento se aplica con éxito desde 1998<sup>53</sup>.

**53** En mayo de 2021, la Comisión publicó un estudio<sup>54</sup> en el que se evaluaba la ejecución del proyecto piloto como positiva en general. Sin embargo, el estudio también señaló una serie de deficiencias, por ejemplo:

- la participación de los Estados miembros y los prestadores de servicios fue voluntaria;
- los Estados miembros fueron libres de decidir a cuál de los cuatro sectores se extenderían las ventajas, y solo la cultura y el ocio se cubrieron en los ocho Estados miembros;
- no se estableció ningún sistema de seguimiento centralizado respecto al uso efectivo de las tarjetas, por lo que el análisis se basó en gran medida en la información recabada de las encuestas;
- la elegibilidad para la tarjeta difirió entre los Estados miembros, ya que estos fueron libres de establecer sus propios criterios.

---

<sup>53</sup> [Recomendación del Consejo](#), de 3 de marzo de 2008, por la que se adapta la [Recomendación 98/376/CE](#) sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

<sup>54</sup> Comisión Europea, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), Informe final, 2021.



**54** En noviembre de 2022, el Parlamento Europeo publicó un estudio<sup>55</sup> en el que se describe la situación actual en cuanto al reconocimiento mutuo de la condición de las personas con discapacidad y se incluyen algunas de las peticiones pertinentes dirigidas al Parlamento Europeo. También se examinan algunas vías posibles para avanzar hacia el reconocimiento mutuo mediante medidas como el desarrollo de una norma básica común para la evaluación de la discapacidad (véanse los apartados **26** a **29**).

**55** Está previsto que la Comisión elabore una evaluación de impacto antes del verano de 2023, en la que se describan las diferentes opciones para la implantación de la tarjeta de discapacidad, incluido un acto jurídico. Sobre la base de esta evaluación, la Comisión tiene previsto presentar una propuesta legislativa formal.

**56** Consideramos que la implantación de esta tarjeta constituye un paso hacia el reconocimiento mutuo de las personas con discapacidad, facilitando su libre circulación en la UE. Sin embargo, su eficacia dependerá del ámbito de aplicación definido y puede verse obstaculizada por posibles asimetrías en la evaluación de los criterios de discapacidad seleccionados por los distintos Estados miembros, habida cuenta de su competencia en este ámbito.

**Paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad: un paso en la dirección correcta, pero es demasiado pronto para ver los efectos**

**57** La brecha en el empleo por discapacidad en la UE se ha mantenido aproximadamente en el mismo nivel desde 2014, año en el que comenzaron las mediciones (véase el apartado **05**). En septiembre de 2022, la Comisión puso en marcha el paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad<sup>56</sup>, una de las iniciativas emblemáticas establecidas en la Estrategia 2021-2030, para remediar esta situación. En el anuncio se refiere que la tasa de empleo de las personas con discapacidad ha de elevarse, y que la brecha en el empleo vinculada a la discapacidad ha de reducirse para alcanzar los objetivos principales de la UE asociados al pilar europeo de derechos sociales. Los objetivos principales pertinentes de la UE, que deben alcanzarse en 2030, consisten en reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en un mínimo de 15 millones, que al menos un 78 % de las personas de entre 20 y 64 años se encuentren en situación de empleo, y que al menos un 60 % de todos los adultos participen en actividades de formación cada año.

---

<sup>55</sup> Parlamento Europeo, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, noviembre de 2022.

<sup>56</sup> Servicios Conjuntos de la Comisión – Documento de la Plataforma sobre Discapacidad, *Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package – «employment package»)*.

**58** El paquete de medidas propuesto incluye seis ámbitos de acción (todos ellos con resultados concretos):

- reforzar las capacidades de los servicios públicos de empleo e integración;
- promover las perspectivas de contratación mediante la acción afirmativa y la lucha contra los estereotipos;
- garantizar un alojamiento razonable que satisfaga las necesidades de las personas con discapacidades en el trabajo;
- mantener a las personas con discapacidad en el empleo;
- llevar a cabo programas de rehabilitación profesional en caso de enfermedad o accidente;
- examinar la opción de los puestos de trabajo de calidad en el empleo protegido y las vías de acceso al mercado de trabajo abierto.

**59** Sin embargo, al final de febrero de 2023, la Comisión solo había adoptado el conjunto de herramientas para reforzar los servicios públicos de empleo con el fin de mejorar los resultados en el mercado laboral de las personas con discapacidad. La Comisión espera que otros resultados concretos estén listos a lo largo de 2023. La Comisión también pide a los Estados miembros en la Estrategia 2021-2030 que establezcan objetivos para reducir la brecha de empleo entre las personas con y sin discapacidad.

**60** Consideramos que el paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad constituye un paso en la dirección correcta que podría ayudar a abordar la brecha persistente en el empleo que afecta a las personas con discapacidad. Sin embargo, hasta que no se logren otros resultados concretos y se inicie su aplicación práctica posterior, no podrán evaluarse los posibles efectos del paquete sobre la brecha en el empleo.

## **Predicar con el ejemplo: como empleadoras, las instituciones de la UE demuestran ambición por promover la integración de las personas con discapacidad, pero los resultados demostrados son limitados**

**61** En la Estrategia 2021-2030, la Comisión expresó su compromiso de dar ejemplo en relación con la igualdad de las personas con discapacidad, e instó a otras instituciones de la UE a que siguieran su ejemplo. A tal efecto, incluyó la iniciativa emblemática de una estrategia renovada de recursos humanos, adoptada en abril de 2022<sup>57</sup>.

**62** El personal de las instituciones de la UE procede de los 27 Estados miembros y sus normas de empleo se rigen por el «Estatuto de los funcionarios y otros agentes de la UE»<sup>58</sup>. Además, las instituciones de la UE pueden establecer su propio sistema para reconocer la discapacidad.

**63** Con el fin de obtener información adicional sobre las medidas que la Comisión y algunas de las demás instituciones de la UE están adoptando para promover la igualdad de las personas con discapacidad, solicitamos a estas instituciones que cumplimentaran un cuestionario que abarca diversos ámbitos de acción potencial (véase el apartado 22).

**64** Sobre la base de las respuestas facilitadas, todas las instituciones de la UE encuestadas han puesto en marcha medidas encaminadas a garantizar que sus edificios sean accesibles para el público en general y los empleados con discapacidad. En el caso de los nuevos edificios, las instituciones tuvieron en cuenta la accesibilidad en la fase de planificación. Las cuestiones de accesibilidad son más comunes en el caso de los edificios más antiguos, por ejemplo, los edificios de Bruselas que cumplían la legislación belga pertinente en el momento de su adquisición, pero que ahora requieren obras adicionales para ajustarse a las normas de la UE en materia de accesibilidad. En lo que atañe a la accesibilidad digital, las cinco instituciones de la UE encuestadas han emprendido medidas encaminadas a procurar que su entorno digital sea más accesible mediante planes de acción y otras iniciativas.

---

<sup>57</sup> Comunicación a la Comisión – Una nueva estrategia de recursos humanos para la Comisión, **C(2022) 2229**.

<sup>58</sup> **Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA)**.

**65** Tres de las cinco instituciones encuestadas (Consejo, Comisión y Tribunal de Cuentas Europeo) señalaron que la falta de datos sobre los trabajadores con discapacidad constituía uno de los obstáculos más significativos para garantizar unas buenas condiciones de trabajo al personal. En particular, con arreglo a las normas aplicables al empleo en las instituciones de la UE, a los departamentos de recursos humanos no se les informa de las discapacidades de los empleados a menos que estos les faciliten voluntariamente tal información. Además, los datos facilitados están sujetos a las normas de protección de datos.

**66** Constatamos que las instituciones de la UE pueden recabar datos sobre el número de solicitudes de ajuste razonable para satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad. Sin embargo, estas solicitudes no proporcionan una visión completa del número de personas con discapacidad que trabajan para las instituciones, ya que no todas las personas con discapacidad requieren un ajuste razonable. También podrían solicitarse ajustes razonables de las necesidades en caso de problemas de salud temporales. Para superar esta dificultad, dos de las cinco instituciones encuestadas (el Consejo y la Comisión) ya habían realizado encuestas voluntarias de personal y otras dos (el Parlamento y el Tribunal de Cuentas Europeo) tenían previsto realizarlas en un futuro próximo. La Comisión realizó encuestas a su propio personal junto con el personal de las agencias ejecutivas y del Servicio Europeo de Acción Exterior, y recibió alrededor de 10 000 respuestas (lo que corresponde a una tasa de respuesta del 22 %). Entre quienes respondieron, el 4,4 % consideraba que tenía una discapacidad y el 6,4 % declaró que se ocupaba de una persona dependiente con discapacidad<sup>59</sup>.

**67** Todas las instituciones de la UE encuestadas tenían en total unos 4 000 trabajadores en prácticas en 2022, pero se desconoce cuántos de ellos tenían alguna discapacidad. Nuestro análisis puso de relieve asimismo que tres de las cinco instituciones consultadas contaban con un programa de acción positiva (medidas dirigidas a grupos específicos para reducir al mínimo las desventajas a las que se enfrentan al competir con otros solicitantes), y que otra institución consideraba la posibilidad de introducir tal programa (véase el [cuadro 3](#)). Sin embargo, también observamos que estos programas de acción positiva se centraban principalmente en los trabajadores en prácticas, de los cuales, aquellos con discapacidad también pueden participar en programas de prácticas abiertas. Solo una institución (el Parlamento) aplica actualmente un programa de acción positiva para el personal contractual.

---

<sup>59</sup> Comisión Europea, *Encuesta sobre diversidad, inclusión y respeto en el lugar de trabajo, informe de los resultados* (encuesta realizada en marzo de 2021).

### Cuadro 3 – Programas de acción positiva y objetivos asociados en las cinco instituciones de la UE

Institución	Trabajadores en prácticas con discapacidad (por año)	Personal contractual con discapacidad
Parlamento Europeo	Alrededor de 30 (en torno a 15 dos veces al año)	En 2022 se dispuso de financiación para siete personas con discapacidad (seis contratadas)
Consejo de la Unión Europea	Seis (tres, dos veces al año)	Plan de acción en estudio
Comisión Europea	No existe un plan de acción	No existe un plan de acción
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	Plan de acción en estudio	No existe un plan de acción
Tribunal de Cuentas Europeo	Al menos una por año	No existe un plan de acción

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría.

**68** Las instituciones de la UE contratan personal permanente en función de su éxito en los concursos organizados por la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO). La EPSO ofrece ajustes razonables de las necesidades de los candidatos con discapacidad previa solicitud con un certificado médico o el dictamen de un especialista. Los candidatos seleccionados se incluyen en listas de reserva para ocupar puestos permanentes. Sin embargo, la EPSO no supervisa si los candidatos seleccionados con discapacidad son realmente empleados de las instituciones de la UE, ya que la fase de contratación no forma parte de su mandato.

**69** La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo preguntó a las instituciones y los órganos de la UE por el empleo de las personas con discapacidad, ilustrando la necesidad de informes a este respecto<sup>60</sup>. En la encuesta, las instituciones de la UE no nos proporcionaron datos comparables sobre el empleo de las personas con discapacidad. No cotejan sus cifras internas con información comparable a escala de la UE.

<sup>60</sup> Por ejemplo, *2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice*, pregunta 22.

## La Comisión solo dispone de datos limitados sobre el volumen de fondos de la UE asignados a medidas de apoyo a las personas con discapacidad

**70** Con respecto a la financiación disponible de la UE, incluidas las medidas de apoyo temporales (IIRC/IIRC+ y REACT-UE), evaluamos si:

- la supervisión permitió determinar el modo en que la financiación de la UE contribuye a mejorar la vida de las personas con discapacidad;
- puede identificarse la financiación de la UE destinada a las personas con discapacidad, y
- la condición favorecedora horizontal referida a la ejecución de la Convención y de las recomendaciones del Semestre Europeo contribuyó a una mejor atención de las necesidades de las personas con discapacidad.

## El marco de seguimiento para ambos períodos de programación no permite evaluar si la financiación de la UE contribuye a mejorar la situación de las personas con discapacidad

**71** La Comisión carece de información sobre la financiación efectiva asignada a acciones específicas en beneficio de las personas con discapacidad, ya que no existe una categoría de gasto correspondiente. Constatamos que así ocurre tanto en el caso del FSE como en el de las medidas de emergencia de la UE (IIRC/IIRC+ y REACT-UE), y que no cambiará la situación durante el período de programación de 2021-2027.

**72** La legislación de la UE establece un indicador común de realización referido a los «participantes con discapacidad»<sup>61</sup>. Los Estados miembros deben informar anualmente sobre este indicador. En el período de programación de 2014-2020, los Estados miembros no estuvieron obligados a establecer objetivos respecto al número de participantes con discapacidades a los que se proponían llegar. Tampoco estarán obligados a hacerlo en el período de programación 2021-2027.

---

<sup>61</sup> Reglamento (UE) n.º 1304/2013 y Reglamento (UE) 2021/1057.

**73** El indicador permite estimar el número de personas con discapacidad que se beneficiaron de la ayuda de la UE. Sin embargo, no permite a la Comisión determinar cuántos fondos de la UE se asignaron a las personas con discapacidad. No se especificó ningún indicador de resultado común en relación con este grupo destinatario. En consecuencia, el sistema de seguimiento no proporcionará la información necesaria sobre si los Estados miembros han realizado esfuerzos suficientes para alcanzar a las personas con discapacidad.

**74** En el período de programación 2014-2020, se asignó un total de 100 000 millones de euros a los Estados miembros en el marco del FSE a través del objetivo temático 8 («Promover el empleo sostenible y de calidad y apoyar la movilidad laboral»), el objetivo 9 («Promover la inclusión social, combatir la pobreza y cualquier discriminación») y el objetivo 10 («Invertir en educación y formación convencional y profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente»). Las medidas de apoyo a las personas con discapacidad podrían haberse financiado con arreglo a los tres objetivos temáticos, pero no existen datos específicos sobre la financiación de tales medidas.

**75** Existe más información sobre el número de personas con discapacidad que se beneficiaron de la ayuda del FSE durante el período de programación 2014-2020. De acuerdo con el indicador común de realización «participantes con discapacidad», las medidas del FSE habían alcanzado un total de 3,6 millones de participantes en el conjunto de la UE al final de 2021<sup>62</sup>. El **recuadro 2** ofrece información más detallada sobre los cuatro Estados miembros visitados.

---

<sup>62</sup> *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Informe de síntesis correspondiente a 2022 de los informes anuales de ejecución de los programas, por lo que se refiere a la ejecución en el período 2014-2020, COM(2023) 39.*

## Recuadro 2

### Ejemplos de programas del FSE para personas con discapacidad en los Estados miembros visitados (uno por Estado miembro)

**Países Bajos:** inclusión activa para impulsar las oportunidades de empleo, con el objetivo de contrarrestar el desempleo juvenil y aumentar la empleabilidad de las personas con dificultades para acceder al mercado laboral, incluidas las personas con discapacidad. Participantes con discapacidad: 225 126.

**España:** vías de integración para ayudar a las personas con discapacidad a acceder al mercado laboral, junto con cotizaciones a la seguridad social subvencionadas a través de centros de empleo adaptados. Participantes con discapacidad (programa operativo de «inclusión social»): 421 063.

**Suecia:** inclusión en la educación y el mercado laboral, adquisición de capacidades y cualificaciones para las personas que tienen dificultades para acceder al mercado laboral, incluidas las personas con discapacidad. Participantes con discapacidad: 50 287.

**Rumanía:** entre las medidas relativas a las personas con discapacidad figuraron la desinstitucionalización, la provisión de dispositivos de ayuda, la formación y el empleo. Participantes con discapacidad (programa operativo de capital humano): 13 670.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría y de la plataforma de datos abierta <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (febrero de 2023).

**76** En respuesta a la pandemia de COVID-19 que comenzó en marzo de 2020, la Comisión introdujo medidas para aumentar la flexibilidad de la financiación (IIRC, seguida de IIRC+)<sup>63</sup> y proporcionó financiación complementaria adicional para los programas de 2014-2020 (REACT-UE)<sup>64</sup> a través del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)<sup>65</sup>. Las directrices internas de la Comisión para los Estados miembros sobre el uso de la financiación de emergencia hacen referencia a las personas con discapacidad entre los ejemplos de intervenciones que pueden financiarse. Sin embargo, aunque las personas con discapacidad se vieron afectadas de manera desproporcionada por la pandemia (véanse ejemplos en el **recuadro 3**), solo se las menciona como uno de los grupos vulnerables o desfavorecidos.

<sup>63</sup> Reglamento (UE) 2020/460.

<sup>64</sup> Reglamento (UE) 2020/2221.

<sup>65</sup> Reglamento (UE) 2020/2094.



### Recuadro 3

#### Ejemplos de problemas a los que se enfrentaron las personas con discapacidad durante la pandemia de COVID-19 en los Estados miembros visitados

En los **Países Bajos**, la repercusión negativa más significativa en las personas con discapacidad se debió a la decisión de evitar el acceso de visitantes a las residencias e instituciones, así como el cierre de centros de día para adultos y niños con discapacidad.

En **España**, la pandemia restringió muchos servicios de asistencia social, educativa y laboral para personas con discapacidad, que no siempre fueron tenidas en cuenta en la planificación de medidas para luchar contra la pandemia.

**Suecia** no estableció un confinamiento a escala nacional durante la pandemia, pero se impusieron confinamientos localizados en determinados condados o municipios. En ocasiones, esto restringió el acceso a los servicios de asistencia sanitaria y a las actividades diarias para las personas con discapacidad.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del trabajo de auditoría.

**77** La Comisión evaluó el impacto del COVID-19 en las personas con discapacidad en un período posterior de la pandemia (2021) en el contexto del Semestre Europeo. El informe de síntesis de la Comisión<sup>66</sup> destaca una serie de cuestiones:

- un número desproporcionado de fallecimientos en comparación con las personas sin discapacidad, aunque hay muy pocos datos desglosados sobre muertes por COVID-19 entre personas con discapacidad;
- aislamiento y segregación de las personas con discapacidad en instituciones causados por las restricciones asociadas al COVID-19, debido a la prohibición de visitas y a la cancelación de actividades. También se vieron afectadas las personas con discapacidad que viven en la comunidad;
- acceso limitado a servicios de salud, habilitación y rehabilitación debido al cierre de muchos servicios «no esenciales»;
- suspensión o limitación de servicios y ayudas sociales en muchos casos;

<sup>66</sup> Comisión Europea, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informed disability-inclusive next steps*, 2021.

- o dificultades particulares probables para los niños con discapacidad planteadas por la escolarización en línea.

## **La condición favorecedora horizontal y las recomendaciones del Semestre Europeo respecto a la financiación en 2021-2027 de medidas para personas con discapacidad pueden tener un impacto limitado**

### **Se corre el riesgo de que el impacto de la condición favorecedora horizontal sea limitado**

**78** Al igual que en el período de programación de 2014-2020, el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para 2021-2027<sup>67</sup> contiene una serie de condiciones previas que deben cumplirse para los programas cofinanciados por la UE. Se conocen como condiciones favorables y pueden ser horizontales (aplicables a todos los objetivos específicos) o temáticas. Una de las condiciones favorecedoras horizontales se refiere a la ejecución y la aplicación de la Convención, estableciendo un vínculo entre esta y la financiación pertinente de la UE.

**79** La condición favorecedora horizontal específica exige que los Estados miembros dispongan de marcos nacionales para garantizar la ejecución de la Convención, que comprendan:

- o objetivos con metas mensurables, recogida de datos y mecanismos de seguimiento;
- o disposiciones para garantizar que la política, la legislación y las normas sobre accesibilidad se reflejan adecuadamente en la preparación y la aplicación de los programas;
- o disposiciones de presentación de informes al comité de seguimiento sobre los casos de incumplimiento de las operaciones apoyadas por los fondos de la UE con la Convención y las denuncias en relación con la Convención presentadas de conformidad con las disposiciones adoptadas con arreglo al artículo 69, apartado 7, del RDC.

---

<sup>67</sup> Reglamento (UE) 2021/1060.

**80** Esta condición favorecedora horizontal debe cumplirse de manera coherente durante el período de programación 2021-2027; de lo contrario, la Comisión no reembolsará el gasto relacionado con el objetivo específico en cuestión. Se trata de un avance respecto al período de programación 2014-2020<sup>68</sup>, en el que la condición previa pertinente (condicionalidad *ex ante*) solo exigía una capacidad administrativa suficiente para ejecutar y aplicar la Convención, y la Comisión solo comprobaba que las condiciones previas se cumplieran al inicio del período de programación.

**81** Sin embargo, observamos que la evaluación de la Comisión del cumplimiento de la condición favorecedora horizontal se limitó a comprobar si las estrategias o planes de acción nacionales establecían objetivos mensurables. La Comisión no está legalmente obligada a realizar un seguimiento de si los objetivos se alcanzan en la práctica. Esto significa que esta condición favorecedora horizontal constituye un requisito administrativo para obtener financiación de la UE, más que una herramienta para garantizar que dicha financiación se dirija mejor a sus destinatarios.

### **Las recomendaciones del Semestre Europeo otorgan una prioridad limitada a las personas con discapacidad**

**82** Las normas para el período de programación 2021-2027<sup>69</sup> exigen que los Estados miembros prioricen los retos identificados a través del Semestre Europeo y asignen unos recursos adecuados a estos retos. No obstante, este requisito tiene una relevancia limitada en lo que respecta a la financiación de medidas de apoyo a las personas con discapacidad en la UE.

**83** Nuestro análisis puso de relieve que en la Comunicación sobre el paquete de primavera del Semestre Europeo de 2022 se mencionó a las personas con discapacidad únicamente en dos ocasiones, una en el contexto de los grupos afectados de manera desproporcionada por el COVID-19, y otra en el contexto de una creciente participación en el mercado laboral. Ninguna de las recomendaciones específicas por país (REP) para 2020 o 2022 formuladas a través del Semestre Europeo se refería explícitamente a las personas con discapacidad, a pesar del impacto desproporcionado del COVID-19 en este grupo. Las REP de 2020 no se refieren a grupos desfavorecidos (entre los que pueden figurar las personas con discapacidad). Solo cuatro Estados miembros recibieron una recomendación sobre los grupos desfavorecidos a través de las REP de 2022. Al mismo tiempo, 26 de los 27 Estados miembros recibieron una recomendación idéntica sobre los grupos vulnerables en relación con las subidas de los precios de la energía.

---

<sup>68</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

<sup>69</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#).

**84** Nuestro análisis determinó asimismo que las referencias a las personas con discapacidad en los informes nacionales tienden a ser muy amplias y generales, y aluden, por ejemplo, a la brecha en el empleo por discapacidad, al riesgo de pobreza y a la necesidad de acción. Los programas nacionales de reforma de los cuatro Estados miembros visitados se referían a acciones previstas para mejorar la situación de las personas con discapacidad, pero en diversos grados. Las referencias a las personas con discapacidad en los acuerdos de asociación y los proyectos de programas de los cuatro Estados miembros visitados se ajustaron en términos generales a las cuestiones identificadas en el Semestre Europeo. Dado que ese fue el caso, las observaciones de la Comisión relativas a los programas y acuerdos de asociación 2021-2027 se refirieron principalmente a la inclusión de los principios horizontales de no discriminación y accesibilidad.

**85** Para el período de programación 2021-2027, de los cuatro Estados miembros visitados durante la auditoría, solo Rumanía incluyó una prioridad específica respecto a las personas con discapacidad. Las acciones expuestas en su proyecto de programa de «Inclusión» 2021-2027 se centran en gran medida en la mejora de los servicios para las personas con discapacidad, así como en las tecnologías de asistencia, los servicios de toma de decisiones y las acciones en materia de empleo. En Suecia, el programa nacional del FSE+ se dirige a los demandantes de empleo que tienen dificultades para acceder al mercado laboral, incluidas las personas con discapacidad. Tanto los Países Bajos como España seguirán aplicando medidas de apoyo a las personas con discapacidad similares a las del período de programación 2014-2020.

## Conclusiones y recomendaciones

**86** En general, concluimos que la repercusión práctica de la acción de la UE en la situación de las personas con discapacidad en los Estados miembros ha sido limitada. En los últimos años, no se ha producido ninguna mejora significativa en toda la UE en lo que respecta a la brecha en el empleo por discapacidad o el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad, dos de los indicadores clave de igualdad disponibles para toda la UE.

**87** En cuanto a los datos disponibles sobre personas con discapacidad, constatamos que las diferencias en los criterios para evaluar la condición de discapacidad entre los Estados miembros (y las regiones) constituyen un problema fundamental, que impide que la Comisión disponga de una visión general sólida (véase el apartado [26](#)).

**88** La evaluación de la discapacidad depende de la interpretación y la aplicación de los criterios por parte de las autoridades centrales o descentralizadas de los Estados miembros. A escala de la UE, los únicos datos comparables sobre la situación de las personas con discapacidad se basan en encuestas en las que los participantes declaran su discapacidad. Constatamos algunas deficiencias en estas encuestas relacionadas con la granularidad, la cobertura y la frecuencia. Por tanto, no siempre es posible conciliar tales datos con los datos administrativos recopilados por los Estados miembros, lo que dificulta las comparaciones entre países en la UE. Esas diferencias en los datos pueden socavar el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en el conjunto de la UE. Como consecuencia, las personas con discapacidad que viajan a otro Estado miembro o se desplazan por motivos laborales, académicos o de otra índole pueden enfrentarse a una carga administrativa superior a la de los nacionales de dicho Estado miembro. La Comisión ha establecido la política de la UE en este ámbito con el objetivo de proteger los derechos de las personas con discapacidad. Una información de calidad y comparable de los Estados miembros es esencial para supervisar la política de la UE que garantiza la igualdad de derechos para las personas con discapacidad (véanse los apartados [26](#) a [34](#)). Por lo tanto, recomendamos:

## Recomendación 1 – Obtener más datos comparables en toda la UE

---

La Comisión debería obtener más datos comparables sobre la situación de las personas con discapacidad en lo que atañe a la cobertura, la granularidad y la frecuencia como una de las bases para medir la repercusión y la eficacia de la política de la UE encaminada a garantizar la igualdad de derechos de las personas con discapacidad.

**Fecha prevista de aplicación: al final de 2025**

**89** En 2010, la Comisión puso en marcha la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, encaminada a mejorar la inclusión social y el bienestar de las personas con discapacidad y permitirles ejercer plenamente sus derechos. Esta estrategia tradujo algunas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al contexto de la UE, y planteó acciones de apoyo a las personas con discapacidad en ocho ámbitos prioritarios: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación, protección social, salud y acción exterior (véase el apartado [40](#)).

**90** La Estrategia sobre discapacidad de la UE 2021-2030 aborda la mayoría de las deficiencias de la Estrategia anterior. Constatamos que es coherente con la Convención y contiene nuevas acciones, incluidas siete iniciativas emblemáticas. Sin embargo, solo la mitad de las acciones especifican una fecha de finalización, lo que puede repercutir en el seguimiento de su ejecución efectiva. Además, siguen sin resolverse algunos problemas esenciales que son, al menos en parte, competencia de la Comisión. El vínculo entre la Estrategia 2021-2030 y la financiación de la UE sigue siendo débil, y la Comisión no ha revisado aún toda la legislación pertinente de la UE para evaluar su cumplimiento de la Convención. El estancamiento de la Directiva sobre igualdad de trato y la lenta transposición de la Ley europea de accesibilidad en los Estados miembros dificultan los avances en la consecución de elementos clave de la Estrategia 2021-2030 (véanse los apartados [41](#) a [50](#)). Por lo tanto, recomendamos:

## Recomendación 2 – Avanzar en la revisión y la adopción de la legislación pertinente de la UE para garantizar el cumplimiento de la Convención

---

Recomendamos a la Comisión que:

- a) revise progresivamente la legislación de la UE pertinente para la Estrategia 2021-2030 con objeto de evaluar su conformidad con la Convención;
- b) adopte medidas apropiadas para apoyar al Consejo en la adopción de la Directiva sobre la igualdad de trato.

**Fecha prevista de aplicación: al final de 2030 (final de la estrategia actual) para la revisión de la legislación de la UE pertinente en relación con la Convención, y al final de 2024 para las medidas relacionadas con la adopción de la Directiva sobre la igualdad de trato.**

**91** Con el fin de contribuir a abordar la brecha en el empleo por discapacidad, la Estrategia 2021-2030 anunció varias medidas en el marco del paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad, pero el impacto no puede evaluarse aún. Por otra parte, como paso hacia el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en toda la UE, la Estrategia 2021-2030 propone la introducción de una Tarjeta Europea de Discapacidad. Sin embargo, su eficacia dependerá del alcance definido. El reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad contribuiría a la libre circulación de personas con discapacidad en toda la UE (véanse los apartados [52](#) a [60](#)). Por lo tanto, recomendamos:

## Recomendación 3 – Trabajar para el reconocimiento mutuo de la discapacidad

---

La Comisión debería colaborar con los Estados miembros en el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en la UE (para estancias cortas en los Estados miembros de la UE), respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

**Fecha prevista de aplicación: final de 2025.**

**92** La Comisión ha asumido un ambicioso compromiso de predicar con el ejemplo en lo que respecta a la accesibilidad y el empleo de las personas con discapacidad. Ha instado a otras instituciones de la UE a realizar esfuerzos similares. Sin embargo, hasta la fecha, los datos disponibles no permiten evaluar si las instituciones de la UE han alcanzado sus objetivos en lo que atañe a la inclusión de las personas con discapacidad en sus plantillas (véanse los apartados [61](#) a [69](#)). Por lo tanto, recomendamos:

### **Recomendación 4 – Medir e informar de los avances en la contratación de personas con discapacidad en las instituciones de la UE**

---

Las instituciones de la UE deben predicar con el ejemplo y:

- a) medir los avances hacia la inclusión de las personas con discapacidad en sus plantillas, e
- b) informar periódicamente (preferiblemente cada dos años) sobre los avances logrados, respetando plenamente las normas de protección de datos, comparando sus propios datos con información comparable a escala de la UE y, cuando resulte viable, también a escala de los Estados miembros.

**Fecha prevista de aplicación: final de 2025.**

**93** Ni el marco de financiación de la UE para 2014-2020 ni el de 2021-2027 contemplan una categoría específica de gasto en relación con el apoyo a las personas con discapacidad. Esto significa asimismo que el marco de seguimiento de la Comisión no se ha diseñado para proporcionar información sobre la medida en que la financiación de la UE contribuye a mejorar la situación de las personas con discapacidad. Por otra parte, para los dos periodos cubiertos por la presente auditoría, la legislación de la UE establece un indicador de productividad común referido a los «participantes con discapacidad». Sin embargo, no existe un indicador de resultados común que ilustre el modo en que la financiación de la UE ha mejorado la situación de las personas con discapacidad (véanse los apartados [71](#) a [77](#)).



**94** Al programar los fondos de la política de cohesión 2021-2027, los Estados miembros deben cumplir requisitos como la condición favorecedora horizontal relativa a la ejecución de la Convención y las recomendaciones del Semestre Europeo. Constatamos que la repercusión de ambas herramientas en la mejora de la orientación de la financiación de la UE respecto a las necesidades de las personas con discapacidad en los Estados miembros visitados puede ser limitada debido a la insuficiente atención prestada a estas personas (véanse los apartados **78** a **85**).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 28 de junio de 2023.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexo

### Iniciativas emblemáticas en la Estrategia 2021-2030 y su situación

	Iniciativa emblemática	Calendario	Estado
1	Poner en marcha un centro europeo de recursos AccessibleEU para reforzar la coherencia de las políticas de accesibilidad y facilitar el acceso a los conocimientos pertinentes.	2022	<p>La Comisión ha firmado el contrato para el centro AccessibleEU, que ha iniciado los trabajos preparatorios y ha organizado varias presentaciones y actos.</p> <p>La Comisión también está consultando un proyecto de mandato de normalización para desarrollar normas sobre productos y servicios para la aplicación de la Ley europea de accesibilidad.</p>
2	Proponer la creación de una Tarjeta Europea de Discapacidad con vistas a su reconocimiento en todos los Estados miembros.	2023	<p>La Comisión ha entablado debates sobre esta cuestión con los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Esta acción se ha incluido en el Programa de trabajo de la Comisión para 2023 como propuesta legislativa.</p>
3	Publicar directrices para los Estados miembros en las que se recomienden mejoras sobre la vida independiente y la inclusión de las personas con discapacidad en la comunidad.	2023	La Comisión lleva a cabo trabajos preparatorios, incluida la consulta con los Estados miembros y las organizaciones pertinentes que representan a las personas con discapacidad.
4	Elaborar un marco europeo de calidad para los servicios sociales de excelencia para las personas con discapacidad.	2024	Por iniciar.

	Iniciativa emblemática	Calendario	Estado
5	Presentar un paquete de medidas para mejorar los resultados en el mercado laboral de las personas con discapacidad, que ayudará a los Estados miembros a aplicar las orientaciones para el empleo a través del Semestre Europeo.	2022	Completado. Se publicó el paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad.
6	Establecer la Plataforma sobre Discapacidad, con la participación de los centros de referencia nacionales, las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y la Comisión, para apoyar la aplicación de la Estrategia 2021-2030, así como las estrategias nacionales en materia de discapacidad.	2021	Completado. La Plataforma sobre Discapacidad se creó en octubre de 2021 y su primera reunión tuvo lugar el 15 de diciembre de 2021.
7	Adoptar una estrategia renovada de recursos humanos de la Comisión que incluya acciones para promover la diversidad y la inclusión de las personas con discapacidad.	2022	Completado. La estrategia se publicó en abril de 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del marco de seguimiento de la Comisión.

# Abreviaturas

**EDF:** Foro Europeo de la Discapacidad

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

**Eurofound:** Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

**FRA:** Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

**FSE:** Fondo Social Europeo

**FSE+:** Fondo Social Europeo Plus

**IIRC/IIRC+:** Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus

**REACT-UE:** Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa

**REP:** Recomendación específica por país

## Glosario

**Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:** Agencia de la UE encargada de salvaguardar los derechos, valores y libertades consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

**Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** En 2007, la UE firmó la Convención, que entró en vigor en enero de 2011. Se trata de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que establece normas mínimas sobre los derechos de las personas con discapacidad. 22 de los 27 Estados miembros han ratificado también el Protocolo facultativo del Convenio, que establece un mecanismo de reclamación individual. La UE como tal no lo ratificó.

**Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo:** Agencia de la UE que facilita información, asesoramiento y conocimientos especializados sobre cuestiones sociales, laborales y de empleo.

**Habilitación:** Proceso de ayuda a las personas con discapacidades para que adquieran o mejoren sus capacidades y funciones para la vida diaria.

**Indicador de realización:** Variable mensurable que proporciona información para evaluar los productos o logros de un proyecto.

**Indicador de resultados:** Valores utilizados para medir los resultados generados por los proyectos apoyados, o los obtenidos a escala del programa operativo.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible:** En 2015, las Naciones Unidas adoptaron su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que posteriormente fue ratificada por todos los Estados miembros de la UE. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible mencionan explícitamente a las personas con discapacidad (meta 4 sobre educación, meta 8 sobre crecimiento y empleo, meta 10 sobre igualdad, meta 11 sobre accesibilidad de los asentamientos humanos y meta 17 sobre recopilación de datos). Otros objetivos se refieren a las personas en situaciones de vulnerabilidad, concepto que engloba a las personas con discapacidad.

**Pilar europeo de derechos sociales:** Marco para ofrecer derechos sociales nuevos y más eficaces a la ciudadanía de la UE.

**Programa operativo:** Marco para aplicar los proyectos de cohesión financiados por la UE en un período establecido que refleja las prioridades y los objetivos recogidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros individuales.

**Recomendaciones específicas por país:** Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, a los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

**Semestre Europeo:** Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

# Respuestas del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-20>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-20>

## Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Stef Blok, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Johan Adriaan Lok, jefe de Gabinete, y Laurence Szwajkajzer, agregado de Gabinete; Pietro Puricella y Maria Eulàlia Reverté i Casas, gerentes principales; Aleksandra Klis-Lemieszonek, jefa de tarea; Luis de la Fuente Layos, jefe de tarea adjunto, y Marjeta Leskovar y Nils Odins, auditores. Iulia-Mihaela Vladoianu prestó apoyo lingüístico. Olga Ioannidou, Responsable de Diversidad e Inclusión del Tribunal, prestó apoyo en cuestiones de igualdad e inclusión.



*De izquierda a derecha:* Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Pietro Puricella, Marjeta Leskovar.



# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023.

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

El resto de 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.

## Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-0696-3	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/863744	QJ-AB-23-020-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0245-3	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/055837	QJ-AB-23-020-ES-N

En torno a una cuarta parte de la ciudadanía de la UE ha declarado que vive con alguna discapacidad. Para ayudar a los Estados miembros a prestar apoyo, la Unión ha adoptado estrategias en materia de discapacidad. Evaluamos si la Comisión adoptó medidas eficaces de respaldo a las personas con discapacidad. El impacto de las acciones de la UE en este ámbito era limitado, y los indicadores principales no habían mejorado significativamente. Los criterios relativos a la condición de discapacidad difieren entre los Estados miembros y los datos estadísticos no son comparables, lo que puede socavar el reconocimiento mutuo. La Estrategia 2021-2030 establece una serie de objetivos, pero algunas cuestiones siguen sin resolverse y el sistema de seguimiento de que se dispone no muestra el modo en que la financiación de la UE contribuye a mejorar la vida de las personas con discapacidad. Recomendamos que la Comisión obtenga más datos comparables, que trabaje para lograr el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad y que revise la legislación de la UE para evaluar su cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También recomendamos que las instituciones de la UE midan sus avances hacia la inclusión de personas con discapacidad en su plantilla.

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors