



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE DERECHOS SOCIALES  
Y AGENDA 2030



OBSERVATORIO  
ESTATAL DE LA  
DISCAPACIDAD

# Tarjeta Europea de Discapacidad

Materiales para una buena regulación de la tarjeta  
europea de discapacidad



Estudio del Observatorio Estatal de la Discapacidad. 2023.

Elaboración del Informe: Gloria Álvarez Ramírez



## **Agradecimientos**

Agradecemos la participación de las personas con discapacidad que han querido compartir sus experiencias y opiniones.

Sincero agradecimiento a Álvaro Couceiro (Foro Europeo de Discapacidad), Aurelio Fernández (Represente España en la Comisión Europea) e Isabel Martínez (Comisionada para Universidades, Juventud y Planes Especiales de la Fundación ONCE) por participar en el proceso de investigación que permitió reunir la información necesaria para la realización de este informe.

INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS	8
PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	10
UNA TARJETA PARA ARMONIZAR LA CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD EN LA UE	12
ELEMENTOS RECOMENDADOS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA TED	43
ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA POR LA QUE SE CREAN LA TED Y LA TEE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	57
LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE PARA HACER REAL LA REGULACIÓN DE LA TED	63
BIBLIOGRAFÍA	69



# **INTRODUCCIÓN**



Entre los derechos fundamentales de ciudadanía europea destaca el de la libre circulación de personas que implica el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros a circular y residir en el territorio de la Unión. Sin embargo, el reconocimiento de la situación de discapacidad y la asignación de servicios y beneficios correspondientes son asunto de competencia nacional y no existe reconocimiento mutuo entre los Estados miembros. Esto genera dificultades para las personas con discapacidad que viajan o se trasladan a vivir a otro país de la Unión Europea, donde a menudo no reciben el mismo apoyo que los nacionales de ese país, puesto que su estatus podría no ser reconocido fuera de su propio país.

La Comisión Europea desde 2013 ha venido trabajando con los Estados miembros y la sociedad civil de la discapacidad europea y nacional para abordar esta situación y facilitar el derecho a la libre circulación de las personas con discapacidad en la Unión Europea. La finalidad es crear un sistema voluntario de mutuo reconocimiento entre los Estados miembros basado en un único modelo europeo de tarjeta de discapacidad asociado a una serie de beneficios.

En febrero de 2016 la Comisión puso en marcha un proyecto piloto apoyado en la introducción de una Tarjeta Europea de Discapacidad. El objetivo del proyecto es ayudar a que las personas con discapacidad puedan viajar con más facilidad entre los distintos países de la Unión Europea, creando un sistema voluntario de reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad y una serie de prestaciones transfronterizas, en especial en las áreas de cultura, ocio, deporte y transporte.

Entre 2019 y 2020, la Comisión evaluó el proyecto piloto y confirmó que la tarjeta tiene valor añadido, ya que permite armonizar el reconocimiento de la condición de discapacidad en todos los Estados miembros con bajos costes para los proveedores de servicios y con altos beneficios para los ciudadanos con discapacidad.

Debido a su enorme impacto para la inclusión de las personas con discapacidad, la tarjeta se incorpora como una de las iniciativas emblemáticas de la nueva Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030 de la UE, es decir, una de las acciones más importantes y visibles de la nueva Estrategia. Su implantación ha sido impulsada por la Comisión Europea que ha solicitado su incorporación como un asunto clave en la agenda legislativa de 2023.

Este estudio se enmarca en un contexto de Presidencia española de la Unión Europea 2023, que se presenta como una oportunidad para avanzar decisivamente en la culminación del

proyecto normativo de la Tarjeta Europea de Discapacidad, alentando los compromisos con las personas con discapacidad y, consecuentemente, coadyuvando a la reconstrucción de sistemas mejores, más justos y más inclusivos con esta población.

La investigación recoge diversos elementos que deben abordarse en lo que respecta a la movilidad transfronteriza y los derechos de libre circulación de las personas con discapacidad. Estos elementos se encuentran alineados con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD o la Convención) documento que constituye el marco obligatorio para el diseño e implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad.

Este documento pretende contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de esta iniciativa normativa para que la libre circulación de las personas con discapacidad en todo el territorio de la Unión Europea sea muy pronto una realidad.



## **OBJETIVOS**

**OBJETIVO GENÉRICO**

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**



## 2.1. Objetivo genérico

Identificar y plantear elementos y ámbitos para una buena regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad.

## 2.2. Objetivos específicos

- Describir los antecedentes de la tarjeta y destacar la necesidad de que el sistema de la tarjeta tenga como marco legislativo de referencia la legislación de la Unión Europea y, especialmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.
- Destacar y difundir las ventajas que una tarjeta europea para armonizar la condición de discapacidad dentro de la Unión Europea conlleva en términos de derechos e inclusión para las personas con discapacidad.
- Contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la futura Tarjeta Europea de Discapacidad mediante materiales para una buena regulación.
- Remarcar el papel que desempeña la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 para impulsar la aprobación de la Tarjeta Europea de discapacidad y otras iniciativas inclusivas a favor de las personas con discapacidad.

Para estos propósitos el documento se estructura en cuatro partes: La primera de ellas hace un análisis legislativo y de antecedentes de la tarjeta explicando el proyecto piloto, la coherencia de la tarjeta con la normativa de la Unión Europea y la CDPD, finalmente, los beneficios que conlleva la tarjeta. En la segunda parte se realiza un análisis de los elementos recomendados para el desarrollo e implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad. La tercera parte expone la propuesta de Directiva propuesta por la Comisión Europea para la aprobación de la Tarjeta Europea de Discapacidad. Por último, se destaca el papel decisivo que tiene la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023 para que se promuevan actuaciones para la aprobación de la tarjeta y otras propuestas europeas que atañen de modo directo a la población con discapacidad.



# **PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO**



Para realizar este informe se ha realizado un análisis bibliográfico de los informes, estudios, documentos de posicionamiento y propuestas del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad -CERMI- y CERMI Mujeres, así como del Foro Europeo de la Discapacidad sobre la creación de una Tarjeta Europea de Discapacidad. También se ha analizado legislación de la Unión Europea, así como documentos de diversos organismos de la Unión Europea que refieren a la implantación de un pasaporte europeo único que permita la libertad de circulación de las personas con discapacidad (Recomendaciones del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y todos los documentos que sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad que ha proferido la Comisión Europea). También se ha recogido información reciente a través de contactos informales con personas expertas, estudiantes con discapacidad beneficiarias del Programa Erasmus, así como personas con discapacidad que dieron su opinión sobre la utilidad de la tarjeta.

Todas estas fuentes han permitido recoger información clave sobre los antecedentes, beneficios, demandas de la sociedad civil de la discapacidad, y para plantear elementos y ámbitos que deben abordarse a nivel de la UE en lo que respecta a la movilidad transfronteriza y los derechos de libre circulación de las personas con discapacidad.

Se realizaron un total de ocho entrevistas con los siguientes perfiles:

#### **Personas expertas**

Entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023.

Entrevista representante España en la Comisión Europea, 1 de junio de 2023

Entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio 2023.

#### **Estudiantes Erasmus**

Entrevista ex-Erasmus, hombre con discapacidad física, 31 de julio de 2023.

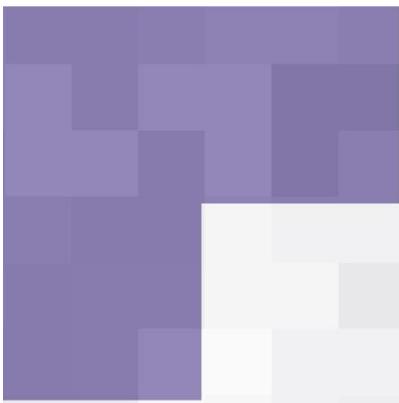
Entrevista ex-Erasmus, mujer con discapacidad auditiva, 2 de agosto de 2023.

#### **Personas con discapacidad**

Entrevista mujer con discapacidad física, 23 de mayo de 2023

Entrevista hombre con discapacidad visual, 24 de mayo de 2023

Entrevista hombre con discapacidad física, 23 de mayo de 2023



# **UNA TARJETA PARA ARMONIZAR LA CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD EN LA UE**

**LOS ANTECEDENTES DE LA TARJETA  
EUROPEA DE DISCAPACIDAD**

**COHERENCIA DE LA TARJETA EUROPEA  
DE DISCAPACIDAD CON LA LEGISLACIÓN  
DE LA UE Y LOS MANDATOS DE LA CDPD**

**DESAFÍOS Y BENEFICIOS DE LA TARJETA  
EUROPEA DE DISCAPACIDAD**



## 4.1. Los antecedentes de la Tarjeta Europea de Discapacidad

La reivindicación de un sistema de reconocimiento y acreditación mutua de la situación de discapacidad en la Unión Europea data de 2010 cuando el Foro Europeo de la Discapacidad (por sus siglas en inglés, EDF) inicia la primera campaña para la primera Tarjeta Europea de Discapacidad (conocida por aquel entonces como Tarjeta Europea de Movilidad).

En 2011 como parte de la campaña de Libertad de Movimiento, el EDF publica el primer documento de posicionamiento sobre este tema “Guía de la Libertad: Allanando el camino hacia la libre circulación de las personas con discapacidad”<sup>1</sup>. La publicación proporcionaba una visión general de las implicaciones para las personas con discapacidad de los derechos reconocidos en los Tratados de la Unión Europea relacionados con la libre circulación de personas, bienes y servicios. La guía ilustraba el hecho de que la libertad de circulación todavía no era una realidad para las personas con discapacidad destacando, además, que el mercado interior europeo era un lugar de exclusión por la circulación continua de bienes y servicios inaccesibles. La guía fue el primer documento que exigía un cambio para garantizar que todos los ciudadanos europeos con discapacidad pudiesen disfrutar de su derecho a la libertad de movimiento en la Unión Europea apoyándose en la CDPD como marco instrumental para establecer una sociedad más inclusiva.

La demanda principal de la campaña del EDF era establecer una tarjeta reconocida en toda la Unión Europea que otorgase a sus titulares los mismos derechos y medidas de acción positiva vinculadas con la discapacidad que un nacional del Estado miembro que la persona estuviera visitando. La campaña estuvo acompañada de un informe de análisis exhaustivo en 2012 que comparaba los tipos de tarjetas de discapacidad existentes en diferentes Estados miembros de la Unión, así como las posibles soluciones para la introducción de dicha tarjeta a nivel de la Unión Europea.

Tras la persistente incidencia del movimiento europeo en favor de las personas con discapacidad, la Comisión Europea estableció en 2013 un grupo de trabajo para el proyecto

---

<sup>1</sup> European Disability Forum (2011). *Freedom Guide. Paving the way towards Free movement for persons with disabilities*. Disponible en: [https://www.edf-fehp.org/content/uploads/2022/04/edf\\_freedomguide.pdf](https://www.edf-fehp.org/content/uploads/2022/04/edf_freedomguide.pdf)

piloto formado por Estados miembros interesados, a fin de intercambiar ideas y allanar el camino para un posible proyecto europeo en el futuro relacionado con la creación de una tarjeta única.

El Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas<sup>2</sup> recomendó a la Comisión Europea la introducción de una Tarjeta Europea de Movilidad en 2015 para ayudar a los viajeros con discapacidad en su derecho a la movilidad personal en toda la Unión Europea. Ese mismo año, la Comisión Europea anunció la puesta en marcha de un proyecto piloto con 8 Estados miembros: Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Rumanía y Eslovenia. El objetivo del proyecto es ayudar a que las personas con discapacidad puedan viajar con más facilidad entre los distintos países de la Unión Europea, creando un sistema voluntario de reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad<sup>3</sup> y una serie de prestaciones asociadas a una Tarjeta Europea de Discapacidad.

La tarjeta garantiza igualdad de acceso a prestaciones transfronterizas para las personas con discapacidad en las áreas de cultura, ocio, deporte y transporte (según lo acordado previamente por el Grupo de trabajo preparatorio del proyecto, donde los representantes de los Estados miembros interesados junto con la Comisión Europea y EDF discutían el proyecto piloto). Así, los proveedores de servicios nacionales en estos sectores pueden adherirse voluntariamente al esquema de la tarjeta. Esto significa que el paquete de prestaciones previsto en cada Estado miembro depende del número y tipo de proveedores de servicios participantes. Una vez que se unan al esquema de la tarjeta, los proveedores de servicios están obligados a ofrecer los mismos beneficios que proporcionaron a nacionales con discapacidad también a los titulares de tarjetas de otros Estados miembros participantes. Además de la definición de su paquete nacional de prestaciones, se deja a los Estados miembros decidir sobre la implementación y funcionamiento del sistema nacional de tarjetas en términos de criterios de elegibilidad, producción, impresión y establecimiento de medidas antifraude. En este sentido, y entre otras cosas, es tarea de los Estados miembro decidir quién cumple los requisitos para recibir la tarjeta, haciendo uso de la definición nacional de discapacidad, así como determinar el proceso de obtención de la misma.

La Comisión Europea ofreció financiación a los Estados para que desarrollaran campañas de información dirigidas a los usuarios y a los proveedores de servicio, así como para la creación de

---

<sup>2</sup> El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el órgano de supervisión y seguimiento del tratado internacional de derechos humanos de las personas con discapacidad en el mundo.

<sup>3</sup> El principio de reconocimiento mutuo señala que cada uno de los Estados miembro participantes acepta la Tarjeta de Discapacidad de otros Estados miembro, siempre que ésta haya sido emitida conforme a la normativa nacional.

un sitio web nacional en formato accesible y vinculados con la Unión Europea con información clara sobre las ventajas a las que podían optar los titulares de la tarjeta.

El proyecto piloto se desarrolló de 2016 a 2018, y su evaluación fue llevada a cabo por la Comisión Europea entre agosto de 2019 y julio de 2020 para analizar el progreso de la implementación de la tarjeta en los ocho Estados miembros participantes, así como para evaluar la utilidad y rentabilidad de la misma en todos los países. En el proceso se consultó a las partes interesadas de todos los Estados miembros participantes en el proyecto piloto, incluidas las Organizaciones Nacionales de Tarjeta de Discapacidad, autoridades públicas implicadas en asuntos de discapacidad a nivel nacional, organizaciones relevantes de la sociedad civil, proveedores de servicios y personas con discapacidad.

En mayo de 2021 la Comisión Europea publica el *Estudio de evaluación de la implementación de la acción piloto sobre la Tarjeta de Discapacidad en la UE y los beneficios asociados. Informe Final*<sup>4</sup> que realiza una revisión de los sistemas nacionales de tarjetas y un análisis transfronterizo y, además, analiza el valor añadido que aporta la tarjeta para el reconocimiento mutuo de la discapacidad y la libre circulación de personas con discapacidad en todos los Estados miembros. Aunque el estudio tuvo limitaciones por la falta general de monitoreo y datos administrativos disponibles para evaluar el impacto de la tarjeta, arroja conclusiones sólidas y recomendaciones que han permitido a la Comisión Europea considerar los aspectos más relevantes del proyecto piloto e impulsar la tarjeta como una oportunidad para la igualdad de las personas con discapacidad en la Unión.

Las conclusiones del estudio se han centrado en cinco puntos: eficacia, eficiencia, relevancia, coherencia y valor añadido de la tarjeta.

### **Eficacia**

El informe final de la Comisión señala que el proyecto piloto demostró ser eficaz ya que apoyó la implementación de una tarjeta que contribuyó al reconocimiento mutuo del estado de discapacidad en los países participantes. El estudio señala que el sector público nacional se mostró como el actor clave a cargo de la gestión de la tarjeta, en cooperación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Los criterios de elegibilidad para recibir la

---

<sup>4</sup> European Commission (2021). *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits: final report*. Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/429261>

tarjeta son los mismos que se utilizan para recibir los beneficios nacionales, por lo que sujetos reconocidos como personas con discapacidad de acuerdo con la legislación nacional pueden recibir automáticamente la tarjeta.

El informe indica que, si bien no se dispone de datos estadísticos sobre el número de personas elegibles para usar la tarjeta, desde el lanzamiento del proyecto piloto se produjeron 315.731 tarjetas, una cifra nada desdeñable y que demuestra la pertinencia de la tarjeta y el interés de las personas con discapacidad en su uso.

Cerca del 30% de los titulares percibieron que su participación en la cultura y el ocio había aumentado bastante o mucho debido a la tarjeta, mientras que el 33% considera que su participación en ese ámbito había aumentado solo ligeramente, y el 37% restante cree que no aumentó en absoluto. En la esfera deportiva la percepción positiva ha sido menor: Más del 60% de los encuestados reportan que su participación en el deporte no ha aumentado en absoluto, mientras que menos del 20 % piensa que su participación en actividades deportivas ha aumentado bastante o mucho como resultado de la tarjeta.

En el área de transporte, las opiniones están polarizadas con respecto al turismo en el extranjero, con más del 35% de los encuestados reportando un aumento en sus actividades turísticas en el extranjero al tener la tarjeta, mientras que alrededor del 45% informa que no las aumentó en absoluto. En general, el sector del transporte aparece cubierto en unos pocos Estados miembros y las partes interesadas consultadas plantearon la necesidad de incluir el transporte dentro de todos los esquemas de tarjeta para promover la movilidad de las personas con discapacidad.

El informe revela que las personas titulares de la tarjeta con un nivel educativo más bajo y las que tienen un empleo parecen haberse beneficiado más de la tarjeta. El mayor impacto de la tarjeta en la población con discapacidad menos educada es un hallazgo positivo. Sin embargo, resulta preocupante que categorías vulnerables como los desempleados, los jubilados e inactivos se benefician menos del uso de la tarjeta. Los estudiantes muestran poca satisfacción con la tarjeta, siendo el segmento que menos la utiliza. Por su parte, los mayores con discapacidad, en comparación con otros grupos de edad, utilizan más la tarjeta para el transporte público.

### ***Eficiencia***

El informe encontró que el proyecto piloto demostró, en términos generales, ser eficiente. El coste de implementación por titular de la tarjeta fue relativamente pequeño en todos los Estados miembros y se espera que disminuya rápidamente a medida que aumenta la tasa de utilización de la tarjeta, teniendo en cuenta que los Estados miembros con más tarjetas impresas tuvieron los costos más bajos. También se prueba que los costos de producción y entrega son mínimos, incluso aunque exista variación entre países. En concreto, los costes unitarios de producción oscilaron entre 5 € por tarjeta en Finlandia a 0,14 € por tarjeta en Bélgica; mientras que el costo de entrega de la tarjeta varía entre 0,5€ en Malta y 2€ por tarjeta en Chipre.

En general, la evaluación descubrió que los beneficios de la tarjeta superan rotundamente los costos del proyecto. No se encontró evidencia de que la participación en el proyecto acarree un alto costo para los proveedores de servicios que participan voluntariamente en el esquema de la tarjeta. Por el contrario, se aprecia que estos tienen altos retornos económicos y sociales debido a su participación en el proyecto, como la atracción de nuevos clientes y la generación de publicidad positiva. Además, muchos de los proveedores consultados informaron haber mejorado la accesibilidad de sus servicios desde que se unieron a la iniciativa y que los posibles costos que podrían generarse por la capacitación de su personal para el reconocimiento y monitoreo del uso de la tarjeta eran limitados.

### ***Relevancia***

El informe final de la Comisión confirmó que los objetivos de la tarjeta siguen siendo relevantes para las necesidades actuales de las personas con discapacidad de la Unión Europea. Las partes interesadas proporcionaron opiniones diferentes sobre la idoneidad de los beneficios ofrecidos por la tarjeta. En particular, las Organizaciones Nacionales de Tarjeta de Discapacidad ofrecieron comentarios bastante positivos sobre los tipos de beneficios y el número de proveedores de servicios cubiertos a nivel nacional. Una opinión que contrasta con las personas con discapacidad que manifestaron que los paquetes de prestaciones nacionales debían ser más completos tanto en cantidad de proveedores de servicios involucrados como en la variedad de beneficios ofrecidos. El estudio indica que los sectores que mejor se han adaptado a las necesidades de esta población son, en orden decreciente, cultura, ocio, deporte, transporte público y transporte privado.

Asimismo, las partes interesadas manifestaron la necesidad de extender la tarjeta a todos los Estados miembros de la Unión Europea. En particular, mencionaron que sería importante desplegarla en los países vecinos de los Estados miembro que participan en el proyecto piloto

que, por su proximidad geográfica, son los principales destinos de los viajes al extranjero de las personas con discapacidad. De este modo, la participación de los países vecinos resultaría fundamental para garantizar la relevancia de la tarjeta como herramienta para aumentar la movilidad transfronteriza de esta población.

### ***Coherencia***

Al ser la prestación de servicios una de las libertades fundamentales recogidas por la legislación de la Unión Europea y ser un asunto enérgicamente regulado a este nivel, la evaluación de la implementación de la tarjeta no podía prescindir de un análisis de su coherencia con el vigente marco legislativo pertinente más amplio de la Unión Europea. En este sentido, el principal contexto legislativo de referencia para la no discriminación en la Unión Europea que se analiza en el informe incluye: El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Directiva de Servicios (2006/123/EC), y el Reglamento de Bloqueo Geográfico (Reglamento UE 2018/302). El informe analiza estas leyes con el objetivo de comprender en qué medida la tarjeta es consistente con estas piezas normativas junto con sus posibles implicaciones en términos de inclusión de las personas con discapacidad en la Unión Europea.

Conforme a esta legislación, los proveedores de servicios están obligados a proporcionar los mismos beneficios a todos los ciudadanos de la Unión Europea, sin discriminación injustificada por motivos de nacionalidad. No obstante, el carácter voluntario de la participación en el proyecto piloto tanto de los Estados miembros como de los proveedores de servicios puede plantear posible discriminación en la prestación de servicios a los no ciudadanos con discapacidad, ya que las personas de otros Estados miembros podrían verse discriminadas por no tener derecho a beneficios. De hecho, el reconocimiento de la situación de discapacidad se otorga de acuerdo con las disposiciones legales nacionales, y no existe una definición de discapacidad a nivel de la Unión Europea. Por lo tanto, en ausencia de un mutuo sistema de reconocimiento de la situación de discapacidad en los Estados miembros, los proveedores de servicios pueden negarse a extender un beneficio ofrecido a los nacionales con discapacidad a los extranjeros con discapacidad y sin infringir la legislación de la Unión Europea.

Solo en el caso de que la tarjeta se extendiera a todos los Estados Miembros y la participación de los proveedores de servicio fuera obligatorio, todos los servicios y prestaciones prestados a las personas con discapacidad en un Estado miembro tendrían que ser automáticamente extendidos a los titulares de tarjetas de todos los demás Estados miembros. Esta sería una forma ideal para que la tarjeta pudiese actuar como una importante herramienta de aplicación de la ley de la Unión Europea. De hecho, al prever un sistema de reconocimiento mutuo de la

situación de discapacidad, la tarjeta evitaría que se produzcan situaciones en las que los proveedores de servicios nieguen la prestación de servicios relacionados con la discapacidad a extranjeros con discapacidad.

Por lo tanto, este estudio reconoce la necesidad de investigar cómo y en qué medida el reconocimiento mutuo de la situación de discapacidad podría ser establecido a nivel de la Unión Europea para garantizar el pleno cumplimiento del principio de no discriminación por motivos de discapacidad.

### **Valor añadido**

El estudio de la Comisión confirma el valor añadido de la tarjeta en la Unión Europea y la necesidad de evaluar en detalle la posibilidad de nuevos pasos legislativos hacia su extensión a todos los Estados miembros, en particular, por lo siguiente:

- Introdujo el reconocimiento mutuo de la situación de discapacidad entre los Estados miembros participantes que de otro modo no habría sido reconocido sin la tarjeta.
- La tarjeta ha sido reconocida por los proveedores de servicios participantes como un documento oficial que certifica la situación de discapacidad. La evaluación destaca que esto resulta particularmente importante en el caso de discapacidades invisibles ya que a los titulares de la tarjeta se les pudo otorgar servicios y beneficios sin tener que aportar ninguna prueba adicional de su condición.
- Representa un documento de identificación confiable para los proveedores de servicios que, en consecuencia, pueden aceptar y reconocer en toda Europa.
- Ha contribuido a fortalecer la relevancia de los asuntos relacionados con la discapacidad dentro de la agenda política de la Unión Europea. En particular, el establecimiento de sistemas nacionales de tarjetas representó una oportunidad para intensificar el debate nacional sobre políticas de discapacidad, así como la importancia de una política común de la Unión Europea en materia de discapacidad.
- La tarjeta contribuyó a sensibilizar a nivel de la Unión Europea sobre la necesidad de más intervención hacia el reconocimiento mutuo de la situación de discapacidad en todo el territorio de la Unión.

Por su parte, las recomendaciones que recoge el estudio pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Los Estados miembros que adopten la tarjeta deben cubrir los cuatro sectores en su ámbito de aplicación (cultura, ocio, deporte y transporte). La adopción de la tarjeta debe basarse en estrechas consultas entre todas autoridades nacionales competentes que serían responsables de notificar la introducción de la tarjeta a todos los proveedores de servicios relevantes en sus áreas de competencia.
- La participación de los proveedores de servicios nacionales debería ser obligatoria. Los costos adicionales en que incurran los proveedores de servicios deben ser soportados a través de subsidios públicos.
- Los proveedores de servicios deben seguir y/o implementar normas claras de accesibilidad. La Comisión Europea debe proporcionar directrices/legislación/normas/formación a los Estados miembros y proveedores de servicio nacionales sobre las normas de accesibilidad de la Unión Europea. Asimismo, se alienta a los Estados a brindar apoyo financiero a los proveedores de servicios para incentivar mejoras de accesibilidad.
- El uso de la tarjeta debe ser monitoreado regularmente en los niveles relevantes. La Comisión Europea debe proporcionar a los Estados miembro un formato estándar para recopilar datos de seguimiento y desarrollar una plataforma en línea integrada donde cargarlos. Los datos de seguimiento deberán ser proporcionados regularmente por los proveedores de servicios y cargada por la Organizaciones Nacionales de Tarjeta de Discapacidad en la plataforma EC.
- Debe garantizarse la coherencia en el suministro de información sobre la tarjeta. Al extender el programa a toda la Unión Europea, la Comisión Europea debería considerar la contratación de un único proveedor para desarrollar la plantilla de diseño del sitio web, de modo que la navegación a través de las plataformas nacionales también sea accesible para los titulares de la tarjeta. Las Organizaciones Nacionales de Tarjeta de Discapacidad deben tener reuniones periódicas, realizadas en línea y convocadas por la

Comisión Europea para compartir información, buenas prácticas, y solucionar los diversos problemas presentados.

En marzo de 2021 la Comisión Europea presenta la nueva Estrategia en discapacidad: Una Unión de la Igualdad: sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030 de la Unión Europea. La tarjeta forma parte de las iniciativas emblemáticas de la nueva Estrategia, es decir, una de sus acciones más importantes y visibles. Su implantación ha sido impulsada por la Comisión Europea que ha solicitado su incorporación como un asunto clave en la agenda legislativa de 2023.

En 2022 empezaron las negociaciones entre las Instituciones de la Unión Europea (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la UE) para decidir sobre el texto final de la tarjeta.

La Comisión Europea inició formalmente en 2022 consultas públicas para aprobar la futura tarjeta, las cuales finalizaron el 3 de mayo de 2023.

La evaluación de impacto de la tarjeta a cargo de la Comisión fue publicada el 6 de septiembre de 2023 conjuntamente con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crean la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para las personas con discapacidades.

## 4.2. Coherencia de la Tarjeta Europea de Discapacidad con la legislación de la UE y los mandatos de la CDPD

El derecho de las personas a circular y residir libremente dentro de la Unión Europea constituye la piedra angular de la ciudadanía de la Unión que creó el Tratado de Maastricht de 1992. Reviste una especial importancia en tanto es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos como la educación, el trabajo o la salud, sobre todo para las personas con discapacidad. No obstante, este grupo social sigue afrontando múltiples obstáculos y discriminación para ejercer plenamente este derecho. Uno de ellos es la falta de reconocimiento del estatus de discapacidad entre los Estados miembros, que limita en gran medida su libertad de movimiento. Las actuales limitaciones a los derechos de libre circulación que supone la ausencia del reconocimiento de la discapacidad impiden la disponibilidad de medidas de apoyo para las personas con discapacidad, lo que implica una denegación directa del ejercicio de su derecho a viajar o trasladarse a otros países de la Unión Europea.

El que una persona con discapacidad tenga dificultades para disfrutar de las condiciones de protección que le son concedidas por la legislación nacional de cada país comporta no solo una realidad injusta sino una discriminación insostenible contra las personas con discapacidad que desean o necesitan viajar o establecerse en otro Estado de la Unión Europea en el que, nuevamente, deberán instar los procedimientos administrativos establecidos para poder ser reconocidos en su singular condición. De ahí que el impulso de una norma básica común de principios compartidos para la evaluación de la discapacidad basada en los derechos y la creación y aplicación de una Tarjeta Europea de Discapacidad abre un importante y necesario escenario para potenciar una tutela real y efectiva de las personas con discapacidad que excluya todo tipo de discriminación y, de manera concreta, la que atañe a la libertad de circulación.

La creación de una Tarjeta Europea de Discapacidad es una de las iniciativas emblemáticas de la *Estrategia para los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030* y apoya el objetivo de permitir que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones en la Unión Europea. La estrategia se basa en los logros de la anterior Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, que allanó el camino para una Europa accesible, y constituye el nuevo marco europeo de derechos de las personas con discapacidad para intensificar la acción europea con el fin de mejorar la vida de las personas con discapacidad en esta década, tanto dentro como fuera de la Unión. Esta estrategia nueva y más profunda tiene en cuenta la diversidad de las discapacidades, así como la aplicación de la CDPD.

El deseo de una mayor inclusión de las personas con discapacidad también surgió en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un foro de debate sobre la convivencia en la Unión Europea que llevaron a cabo los ciudadanos de la UE entre mayo de 2021 y mayo de 2022. El proyecto de la Comisión Europea para crear una Tarjeta Europea de Discapacidad también tendrá en cuenta este deseo.

En la actualidad, la Tarjeta Europea de Discapacidad se registra en la agenda de las instituciones y órganos de la Unión Europea en claro apoyo a una acción tangible para reforzar la plena participación en la sociedad de las personas con discapacidad. Destacan la necesidad de que el sistema de la tarjeta tenga como marco legislativo de referencia al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, especialmente, a la CDPD de Naciones Unidas.

### **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).**

El TFUE recoge varias disposiciones relevantes para el desarrollo y la implementación la Tarjeta Europea de Discapacidad: El principio de no discriminación, la referida a la libertad de prestación de servicios y aquellas que abordan la lucha contra la exclusión social.

La prohibición de la discriminación se recoge en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) como uno de los valores fundamentales de la Unión, y los artículos 8 y 10 del TFUE incorporan una obligación de la Unión Europea de combatir la discriminación por diversas razones, entre las que se cuenta la discapacidad. Asimismo, el artículo 18 prohíbe cualquier discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado. El año 1997 puede considerarse un punto de inflexión al añadirse en el TUE un artículo nuevo -actualmente artículo 19 del TFUE- que encomienda a la Unión Europea combatir la discriminación en una serie de motivos que incluyen, entre otros, la discapacidad. En 2003, ese artículo fue modificado por el Tratado de Niza para hacer posible la adopción de medidas incentivadoras.

La incorporación de la no discriminación es un punto clave del Tratado consolidado que ha aportado una dimensión más política y democrática a la integración europea, que va más allá del objetivo económico inicial de la creación de un mercado único. Es por ello que, en el marco de la promoción y la defensa de los principios de no discriminación, se exige a los Estados miembros que adopten todas las medidas políticas, legislativas y administrativas adecuadas para acabar con la discriminación en los ámbitos social, económico y cultural, entre otros. Así que las medidas para ejercer de manera plena el derecho a movilizarse por Europa sin barreras de ningún tipo y acceder en igualdad de condiciones a las ayudas y prestaciones europeas son manifiestas actuaciones para desterrar la discriminación estructural y sistemática de las personas con discapacidad.

Por otra parte, la prestación de servicios constituye una de las libertades fundamentales de la legislación de la Unión Europea y, por tanto, es un asunto fuertemente regulado al revestir una importancia central para la plena realización del mercado interior. En virtud del art. 56 del TFUE, la libre prestación de servicios implica la libertad de ejercer una actividad económica con carácter temporal en un Estado miembro en el que no se establece ni el proveedor ni el destinatario. Cabe destacar que este artículo prohíbe restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión contra los Estados miembros de nacionales establecidos en un Estado miembro distinto del de la persona a la que el servicio está dirigido. Para acogerse al artículo 56 del TFUE una prestación de servicios debe caracterizarse por: 1. El elemento interestatal (la situación no debe

ser totalmente interna, es decir, los elementos del servicio deben presentar un vínculo con al menos dos Estados miembros); 2. La naturaleza comercial del servicio (prestado a cambio de una remuneración); 3. La temporalidad de la prestación del servicio (se diferencia la libertad de prestación servicios de la libertad de establecimiento).

La jurisprudencia de la Unión Europea establece que la libre prestación de servicios también incluye la libertad para los destinatarios de los servicios de recibir un servicio en otro Estado miembro sin ser obstruido por restricciones<sup>5</sup>. Coherente con ello, la legislación establece "(...) procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado"<sup>6</sup>. Esta interpretación extensiva de la libre prestación de servicios permite la aplicación de la legislación de la UE en esta materia al sistema de la Tarjeta Europea de Discapacidad, cuya finalidad es eliminar las barreras de acceso a los servicios, principalmente, en las áreas de cultura, ocio, deporte y transporte (hasta el momento) para los ciudadanos de la Unión Europea con discapacidad. No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 56 del TFUE no se aplica a los servicios de transporte que están regulados por disposiciones específicas (normas especiales del Título VI, artículos 90-100 del TFUE). Por consiguiente, la aplicación del artículo 56 del TFUE a la Tarjeta Europea de Discapacidad queda limitado a los ámbitos de la cultura, el ocio y el deporte.

Por último, las disposiciones del TFUE relativos a la lucha contra la exclusión social, como los artículos 145 a 161 o aquellos que impulsan la inclusión, la participación de las personas y una Europa sin barreras, también deben considerarse como sustento legislativo para el desarrollo de la Tarjeta Europea de Discapacidad.

---

<sup>5</sup> Como ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 1984, *Graziana Luisi y Giuseppe Carbone*, párr. 24.

<sup>6</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Diario Oficial de la UE. L 376/36. La Directiva incluye dos disposiciones relevantes para la Tarjeta.: El artículo 16: "Los Estados miembros respetarán el derecho de los proveedores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquél en el que estén establecidos. Los Estados miembros no introducirán requisitos para el acceso o ejercicio de un servicio que sean directamente o indirectamente discriminatorio con respecto a la nacionalidad (cláusula de no discriminación), a menos que el requisito esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, la salud o la protección del medio ambiente; el artículo 20: "Los Estados miembros velarán por que las condiciones generales de acceso a un servicio no contengan disposiciones discriminatorias basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia del destinatario, pero sin excluir la posibilidad de prever diferencias en las condiciones de acceso cuando éstas estén justificadas por criterios objetivos".

### **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta)**

El preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala entre los valores indivisibles, universales y constitutivos del proyecto político común la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, los principios democráticos y el Estado de Derecho. El solo hecho de que el Capítulo I de la Carta esté rubricado “Dignidad” confirma la clara preponderancia que ese valor adquiere en el contexto de este tratado. El catálogo de derechos protegidos por esta parte de la Carta inicia con una norma explícitamente dedicada a la dignidad humana (Artículo 1) que “es inviolable. Será respetada y protegida”.

Esta circunstancia que hace de la dignidad un valor común a otros derechos y, además, un derecho fundamental en sí misma, no es una redundancia del legislador europeo. Se trata más bien de un hecho incuestionable: la dignidad humana no es solo un derecho individual de amplio alcance, constituye principalmente, la base de los demás derechos fundamentales y, al mismo tiempo, su propio límite. Así lo han evidenciado las Explicaciones del Presídium de la Convención, por las que “ninguno de los derechos inscritos en la presente Carta podrá utilizarse para atentar contra la dignidad de otras personas y que la dignidad de la persona humana forma parte de la esencia de los derechos inscritos en la presente Carta. Por lo tanto, no podrá atentarse contra ella, incluso en el caso de limitación de un derecho”<sup>7</sup>.

La entrada en vigor de la Carta ha supuesto un paso importante hacia la constitucionalización de un espacio común de derechos y libertades. Con este tratado, Europa reconoce la existencia de una realidad sustantiva de valores y principios que trascienden lo meramente económico. En este sentido, la Carta por sí sola, tiene potencial para progresar en la materialización de los derechos de las personas con discapacidad (entre los que se cuenta la libertad de movimiento) pues constituye un poderoso instrumento jurídico para la interpretación de normas nacionales y de los Tratados de la UE, que suele invocarse en el Tribunal de Justicia de la UE (y en los Tribunales nacionales) que viene acogiendo la doctrina de valores básicos como el de la dignidad humana, no solo adaptándolo como criterio interpretativo del Derecho primario y del Derecho derivado de la Unión, sino reconociendo su esencia de verdadero derecho fundamental.

Asimismo, el principio de no discriminación se reitera en la Carta que comparte el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión Europea (art. 6.1 del TFUE). El artículo 21 prohíbe toda discriminación entre las que incluye aquellas por razón de discapacidad, mientras que el artículo

---

<sup>7</sup> Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (2007/C 303/02).

26 reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad a participar en la sociedad en igualdad de condiciones. Aunque únicamente este artículo menciona directamente a las personas con discapacidad, se entiende que el resto de articulado de la Carta tiene una aplicación transversal global que las ampara y protege.

### **La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Si bien el TFUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea son piezas legislativas que necesariamente deben sustentar el desarrollo y la implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad ya que ofrecen la base para luchar contra todas las formas de discriminación entre las que se incluye la discapacidad y, además, establecen la igualdad como piedra angular de las políticas de la Unión, tienen un alcance restringido al depender de la acción legislativa de los Estados miembros, de compromisos presupuestarios y de un modelo que complican llevar a cabo un cambio verdadero. Sin embargo, la CDPD al ir mucho más allá de la discriminación se constituye como el instrumento que abre la vía hacia el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de todas las personas con discapacidad y sus familias en una Europa inclusiva<sup>8</sup>.

La CDPD aprobada el 13 de diciembre de 2006 mediante Resolución 61/106 de las Naciones Unidas es el documento clave que ha trasladado formalmente las políticas de inclusión de la población con discapacidad al ámbito de los derechos humanos. Bruselas firmó este texto el 30 de marzo de 2007, día de apertura para su firma. Desde entonces, ha sido suscrita por la totalidad de los 27 países de la Unión Europea. Tras la conclusión del procedimiento de ratificación, el conjunto de la Unión es actualmente la primera organización internacional que ha llegado a ser parte oficial en la Convención, al igual que sus Estados miembros. Esto implica que este texto se agrega y se integra en el ordenamiento normativo europeo y sus principios, valores y mandatos son parte ineludible de su legislación, políticas y programas. La Unión Europea debe por lo tanto garantizar que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de sus derechos en igualdad de condiciones con todos los demás ciudadanos, incluido el derecho a desplazarse libremente por el territorio de la Unión.

La libertad de desplazamiento, conforme a la CPCD, corresponde al derecho de las personas con discapacidad a la libertad para elegir su residencia, en igualdad de condiciones con las demás (artículo 18 de la CPCD). Es un derecho que como ya se indicó, se encuentra reconocido en la legislación europea como un derecho de todos los ciudadanos de la Unión a estudiar,

---

<sup>8</sup> Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea, 2015, Consideración I. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/226/55/PDF/G1522655.pdf?OpenElement>

trabajar, establecerse y viajar o residir en otro Estado miembro (artículos 45 y similares del Tratado de Lisboa). Sin embargo, en la práctica, al no existir un pleno reconocimiento de la condición de discapacidad en todos los países de la Unión Europea, ni un reconocimiento mutuo de la Tarjeta de Discapacidad entre los Estados miembros, obliga a las personas con discapacidad que se desplazan a otro país de la Unión a instar procedimientos de homologación que suponen cargas añadidas, dilaciones innecesarias e inseguridad jurídica.

La Convención es una herramienta poderosa para ayudar a explorar formas de cumplir los derechos de las personas con discapacidad a través de la implementación de medidas legales, políticas y prácticas inclusivas. Por consiguiente, la CPCD constituye un instrumento idóneo para habilitar un pasaporte europeo único que permita la libertad de circulación de las personas con discapacidad y el acceso en igualdad a los bienes, productos, servicios y prestaciones, públicas y privadas, a todos los efectos.

El tratado internacional que protege los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad es un texto singular, innovador y rico en matices que debe irrigar con su profundo y original contenido la regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad. Su articulado, al cual está vinculado la Unión Europea, refuerza de manera contundente las respuestas de la Unión a la exclusión y segregación de sus ciudadanos con discapacidad.

La Convención es la base para entender, por una parte, que los sistemas de evaluación y reconocimiento de la discapacidad requieren de un enfoque más holístico que considere las situaciones reales de vida de las personas en lugar de centrarse en las meras características individuales y, de otra parte, recuerda que es una declaración política que reconoce oficialmente a quien la ha firmado su responsabilidad de abordar los derechos y necesidades de las personas con discapacidad.

Es bajo este entendimiento que las recomendaciones que están profiriendo las instituciones y órganos de la Unión Europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad coinciden en que exista coherencia entre la tarjeta con la legislación de la UE y, en especial, con los mandatos de la CDPD. Ello muestra un mensaje de compromiso de la Unión Europea con la igualdad y el respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad y su intención de elaborar políticas y medidas legislativas en el ámbito de sus competencias que verdaderamente incidan en el pleno disfrute de los derechos de esta población.

## **Comisión Europea**

La Comisión Europea anunció en su comunicado de 3 de marzo de 2021 sobre la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030 que para finales de 2023 propondrá una Tarjeta de Discapacidad para toda la Unión Europea, como instrumento de reconocimiento mutuo de la discapacidad, incorporando la experiencia del proyecto piloto todavía vigente, así como la de la Tarjeta Europea de Aparcamiento para Personas con Discapacidad.

*La Estrategia para los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030*, documento presentado por la Comisión Europea en el que se enmarca de manera concreta la Tarjeta Europea de Discapacidad, es un ambicioso plan para intensificar la acción de la Unión Europea para una Europa inclusiva. La Estrategia deviene de la solicitud del Parlamento Europeo<sup>9</sup> que pidió a la Comisión una estrategia sobre discapacidad renovada que abarcara todos los ámbitos de la Convención, y el compromiso del Consejo de la Unión Europea<sup>10</sup> de proseguir la labor relativa a su implementación. El Comité Económico y Social Europeo<sup>11</sup> y el Comité Europeo de las Regiones<sup>12</sup> resaltaron el papel de la accesibilidad y de la vida independiente, así como la importancia de la gobernanza y la supervisión.

El contenido de la nueva Estrategia no solo se basa y tiene la visión de la CDPD, sino que fue establecida para facilitar la implementación del propio tratado internacional y otros instrumentos de derechos humanos, así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Por ello, la Estrategia formula compromisos políticos centrales, objetivos e iniciativas hasta 2030, con el fin de mejorar la vida de las personas con discapacidad de la Unión Europea en la próxima década y más allá.

---

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2020, *sobre la Estrategia Europea sobre Discapacidad posterior a 2020*. 2019/2975(RSP).

<sup>10</sup> Conclusiones del Consejo: *Mejorar el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad en el mercado laboral*, 2019 (14646/19); conclusiones del Consejo *sobre el acceso al deporte de las personas con discapacidad*, 2019 (2019/C 192/06).

<sup>11</sup> Comité Económico y Social Europeo (2019). *Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030: contribución del Comité Económico y Social Europeo*. SOC/616.

<sup>12</sup> Comité Europeo de las Regiones: *La desinstitucionalización de los sistemas de asistencia a escala local y regional*, (2018/C 164/07).

La Tarjeta Europea de Discapacidad, como iniciativa emblemática de la Estrategia decenal, conecta directamente con una de las ocho áreas clave de intervención del documento<sup>13</sup>, el disfrute de los derechos en la Unión Europea: *Las personas con discapacidad tienen el mismo derecho que los demás ciudadanos de la Unión Europea a trasladarse a otro país o a participar en la vida política.*

### **Parlamento Europeo**

Por su parte, el Parlamento Europeo también se hace eco de impulsar la adopción de la Tarjeta Europea de Discapacidad, reafirmando con ello su compromiso de promover y proteger los derechos garantizados a las personas con discapacidad en virtud de la CPCD. Las recomendaciones destinadas a la Comisión Europea en el documento de noviembre de 2022: *Evaluación de la discapacidad, reconocimiento mutuo y Tarjeta Europea de Discapacidad. Avances y oportunidades*<sup>14</sup> pone de manifiesto que la Tarjeta Europea de Discapacidad proporciona un modelo administrativo para el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en la Unión Europea lo que repercutiría favorablemente en la vida de las personas con discapacidad.

Por ello, recomienda renovar el compromiso emblemático de la Estrategia Europea sobre Discapacidad de poner en marcha una Tarjeta Europea de Discapacidad antes de finales de 2023 y enmarcar el trabajo sobre la evaluación y el reconocimiento de la discapacidad en el contexto de un modelo de discapacidad interactivo, social y basado en los derechos, coherente con la CDPD. Del mismo modo, recomienda elaborar y aprobar una declaración de principios generales para la evaluación de la discapacidad basada en los derechos, en estrecha consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, y promoverla entre los Estados miembros.

Paralelamente, el Parlamento Europeo dicta recomendaciones destinadas a los Estados miembros, instándoles a que reafirmen su compromiso con los derechos garantizados a las personas con discapacidad en virtud de la CDPD, en una declaración conjunta de principios generales sobre la evaluación de la discapacidad. Asimismo, les apremia a que aceleren y

---

<sup>13</sup> Las otras áreas de intervención que se articulan a su vez en subáreas son: accesibilidad, nivel de vida digno e independiente, No discriminación e igualdad de oportunidades, derechos de las personas con discapacidad en todo el mundo, garantía eficaz de la Estrategia, prédica con el ejemplo, concienciación, gobernanza y medición de los avances.

<sup>14</sup> Estudio completo en inglés:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739397/IPOL\\_STU\(2022\)739397\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739397/IPOL_STU(2022)739397_EN.pdf)

redoblen sus esfuerzos para reformar los sistemas nacionales de evaluación de la discapacidad en consonancia con las recomendaciones de la CDPD, las mejores prácticas internacionales y el aprendizaje mutuo de lecciones, y en consulta con los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad. También, que adopten y promuevan la aplicación de la Tarjeta Europea de Discapacidad en la mayor medida posible, colaborando con las partes interesadas públicas y privadas para garantizar el acceso a una gama amplia y creciente de prestaciones y derechos pertinentes por discapacidad. Exhorta a los Estados miembros de la Unión a participar en el desarrollo de acuerdos conjuntos sobre un marco común básico o de equivalencia para la evaluación de la discapacidad, basado en herramientas validadas internacionalmente que puedan reconocerse mutuamente como pruebas en las evaluaciones nacionales de discapacidad, o como base de referencia compartida para optar a una Tarjeta Europea de Discapacidad, y protocolos adecuados para el intercambio de datos.

El punto de referencia clave de estas recomendaciones es el texto de la CDPD y las interpretaciones y explicaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad que dan significado a la aplicación del tratado internacional. De modo general, de acuerdo con los principios y la visión de la CDPD, los mecanismos de evaluación de la discapacidad deben concentrarse en la restricción de participación y en las necesidades de apoyo de la persona con discapacidad más que en su deficiencia o limitaciones funcionales. Ello implica también que estos mecanismos deben tener en cuenta el entorno, que suele pasarse por alto en las evaluaciones. En palabras del Comité, “Los criterios de elegibilidad para acceder a los servicios de apoyo deben definirse de manera no discriminatoria. En particular, la evaluación debe pasar de un enfoque médico a uno basado en los derechos humanos a la discapacidad, centrarse en las necesidades de la persona en lugar de la deficiencia y respetar las elecciones y preferencias individuales asegurando la participación de las personas con discapacidad en el proceso de toma de decisión”<sup>15</sup>.

### ***Comité Económico y Social Europeo (CESE)***

El Comité Económico y Social Europeo aprueba por amplia mayoría mediante Dictamen de fecha 27 de abril de 2023 el primer posicionamiento de una entidad europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general n.º 5 (2017) sobre el derecho a la vida independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf>

<sup>16</sup> Dictamen del CESE “Tarjeta Europea Discapacidad”. SOC/765, 27 de abril de 2023.

El CESE acoge con satisfacción la iniciativa emblemática de la Comisión Europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad que posibilite el derecho a la libre circulación y residencia en toda la UE para las personas con discapacidad facilitando el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad a sus titulares. Si bien el CESE advierte que el reconocimiento de la discapacidad a través de la tarjeta no implica la homogeneización de los modelos de evaluación de la discapacidad entre los Estados miembros, sí les obligaría a corregir los sistemas actuales, basados principalmente en un enfoque médico, para estar más en consonancia con el modelo de derechos que se ajusta a la CDPD. El CESE apoya este argumento en la investigación del Parlamento Europeo sobre la evaluación de la discapacidad anteriormente mencionada que señala que existe un fuerte consenso sobre la necesidad de mejorar la adopción de principios compartidos y una mayor armonización en las evaluaciones de la discapacidad, las definiciones de discapacidad y el reconocimiento mutuo conforme a los planteamientos de la CPCD.

### ***Conferencia sobre el Futuro de Europa***

La Conferencia sobre el futuro de Europa constituye una herramienta deliberativa a escala de la Unión Europea donde la ciudadanía europea y múltiples actores de diversos ámbitos han aportado sus ideas y opiniones sobre el porvenir institucional de la Unión Europea. El informe sobre el resultado final de la Conferencia destaca que los ciudadanos europeos quieren una Unión Europea con un modelo de crecimiento más sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente.

Dentro de las propuestas consensuadas por las instituciones europeas, la discapacidad está presente destacando como línea transversal a todos los temas para alcanzar un futuro equitativo para una Europa inclusiva y sostenible: “() una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos consiste en lograr la igualdad de condiciones y derechos en diversos ámbitos. () En el futuro, los europeos de todos los Estados miembros y todas las regiones no deberán seguir sufriendo discriminación (). La UE debe ser más que una unión económica” (Consejo de la Unión Europea, 2022, p. 71).

Conscientes de la riqueza de la diversidad, los ciudadanos europeos han hablado y han conferido un mandato claro y firme a las instituciones europeas de acercamiento y más compromiso por incluir en todos los asuntos europeos a todos aquellos que normalmente no son escuchados ni tenidos en cuenta, como las personas con discapacidad, para construir una Europa más social e inclusiva.

## 4.3. Desafíos y beneficios de la Tarjeta Europea de Discapacidad

La creación de un sistema voluntario de mutuo reconocimiento entre países de la Unión Europea basado en un único modelo europeo de tarjeta de discapacidad asociado a una serie de beneficios libremente identificados por los Estados miembros presenta desafíos de diversa índole. Existen consideraciones jurídico-políticas, técnicas y de costos que son significativos.

En primer lugar, la definición de persona con discapacidad no está armonizada en la Unión Europea. No existe un estatus europeo de la discapacidad más allá de los mandatos de la CDPD en cuanto a noción de persona con discapacidad. La inexistencia de una definición común de la discapacidad da lugar a criterios y métodos de evaluación poco desarrollados o que no están disponibles al público, ocasionando en ciertos casos exclusiones a determinados grupos de discapacidad, como las discapacidades invisibles (como la enfermedad mental) o las discapacidades sobrevenidas. Estos mecanismos se encuentran estrechamente vinculados a un concepto muy restringido de la discapacidad, originando un desequilibrio en la regulación de la discapacidad a nivel europeo que incide para que muchos países sigan manteniendo un modelo médico de la discapacidad fundamentado exclusivamente en diagnósticos y baremos sanitarios para determinar quién es una persona con discapacidad sin tener en cuenta el contexto socio-económico del individuo<sup>17</sup>, ocasionando, por consiguiente, disparidades en el acceso a apoyos y servicios.

En segundo lugar, si bien la legislación europea, concretamente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE confiere derechos sociales a todas las personas que se desplazan legalmente dentro de la UE, los Estados miembros conservan la competencia sobre las normas nacionales de derecho a las prestaciones de protección social.

En tercer lugar, los diferentes métodos de evaluación, determinación y reconocimiento de la discapacidad se ajustan a diferentes funciones políticas en disímiles contextos nacionales. Los criterios utilizados para ello se encuentran entre los principales mecanismos para el

---

<sup>17</sup> Al respecto, Clínica Jurídica de Derechos Humanos Javier Romañach. Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces Barba. Universidad Carlos III de Madrid (2021): *Informe propuesta para regular la condición europea de persona con discapacidad y la homologación de situaciones entre los estados miembro*.

racionamiento del gasto público en los Estados miembros. Así que la función de política general de estos mecanismos, como puerta de acceso a los recursos públicos, plantea estimaciones de subsidiariedad y proporcionalidad ya que el costo de rediseñar e implementar nuevos sistemas de evaluación, determinación y reconocimiento de la discapacidad es alto.

A pesar de tales desafíos, y conscientes de que no todas las cuestiones se pueden solucionar, al menos no en la primera fase de desarrollo de la tarjeta, la evidencia muestra que la Tarjeta Europea de Discapacidad resulta relevante para un reconocimiento mutuo entre los Estados miembros y es una herramienta que puede tener un gran impacto a la hora de mejorar la libertad de movimiento de las personas con discapacidad.

Si bien la tarjeta no podrá homogeneizar los diferentes sistemas de evaluación de la discapacidad, que seguirá siendo competencia nacional, existen puntos de convergencia que posibilitan la armonización de las diferentes definiciones y prácticas de evaluación y determinación de la discapacidad entre los Estados miembros de la Unión Europea. Y el hilo que entreteje los puntos para formar un solo tejido armónico de la condición europea de persona con discapacidad y la homologación de situaciones entre los Estados miembros es el texto de la CDPD.

Si bien con la tarjeta no se va a conseguir la homogeneización de la discapacidad, sí lo va a facilitar y eso es un avance pragmático. Cuando las cosas se van llevando a la práctica, así se fue construyendo la UE también, se va viendo que tampoco era una limitación tan grande como algunos países piensan (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

Yo creo que el consenso es difícil, pero la Convención está ahí y puede ayudar un poco en esto, buscar unos criterios referencias comunes, y al final, una iniciativa europea y en el caso de algunos países que los encuentra un poco descolocados, siempre será un impulso para que su diseño a nivel nacional, y siempre en algunos casos, en una negociación de este tipo siempre cabe la posibilidad de contemplar o discutir algunos determinados periodos de transición para hacer efectivos la incorporación de determinados aspectos de la tarjeta (entrevista representante de España en la Comisión Europea, 1 de junio de 2023).

Como ya se recogió, existe un compromiso compartido de la Unión Europea y sus Estados miembros de implementar la Convención, y al cobijo de las respectivas obligaciones internas como partes de este tratado se avista una oportunidad única para enmarcar una declaración común de principios generales sobre el sistema de evaluación de la discapacidad conforme a la

CPCD como primer paso para establecer el estatuto único de discapacidad en los Estados miembros, y el mecanismo convergente de una Tarjeta de Discapacidad para el reconocimiento mutuo entre ellos.

La Comisión Europea así lo demuestra en su propio informe de evaluación del proyecto piloto que concluye que dicho programa ha sido eficaz para apoyar el reconocimiento mutuo en el ámbito del acceso a la cultura, el ocio, el deporte y los servicios de transporte y que el programa ha sido eficiente en términos de precios de implementación y que los beneficios han superado los costos.

Una de las recomendaciones que se desprenden de esta evaluación es la necesidad de ampliar la proyección de la tarjeta a otros sectores, sugerencia que deviene de la insistencia del movimiento europeo por la discapacidad, representado por el Foro Europeo de la Discapacidad, que recalca la necesidad de que la orientación de la Tarjeta Europea de Discapacidad no debe ser una simple extensión del proyecto piloto, que si bien fue un buen punto de partida, su alcance y enfoque han sido bastante limitados.

En este sentido, el Foro Europeo de la Discapacidad convencido de que la tarjeta puede ser de enorme utilidad para la verdadera inclusión de la población con discapacidad, propone un sistema de acceso temporal de cobertura en los sectores de la educación y el empleo, ámbitos donde se presentan los mayores obstáculos sobre el no reconocimiento mutuo de la situación de discapacidad.

Es cierto que el turismo es importante, pero la barrera principal que tenemos sobre el no reconocimiento de discapacidad es para la gente que quiere estudiar o trabajar en otro país (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

La propuesta del Foro Europeo de la Discapacidad apunta a que la tarjeta debe facilitar a la persona con discapacidad que se mude a otro país el acceso temporal a las prestaciones que requiera para trabajar y/o estudiar hasta tanto vuelva a realizar la evaluación de discapacidad y tenga su tarjeta en este Estado que le permita acceder a tales prestaciones; o en el caso de una permanencia no prolongada, el acceso temporal para poder desempeñar su trabajo o estudios.

Un Erasmus que quiera realizar una estancia de 6 meses, no tiene sentido que realice de nuevo la evaluación de discapacidad en ese país al que se muda, pero necesita una tarjeta para acceder a cuestiones básicas. Aquellos que se trasladan por motivos laborales y que

requieran adaptaciones en su puesto de trabajo, para que su empresa pueda acceder a las subvenciones nacionales para este propósito, necesitan demostrar la discapacidad que, si no está reconocida, no recibirá tal ayuda. Y esto es una barrera (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

Desde que inició el proyecto piloto de la Tarjeta de Discapacidad en 2016, el Foro Europeo de la Discapacidad ha venido recibiendo testimonios sobre los efectos de tener una tarjeta y también aquellos de no poseerla. Las historias hablan precisamente de los ámbitos educativo y laboral donde se concentran las mayores barreras cuando hay desplazamiento a otro país de la Unión Europea.

La movilidad europea universitaria es una de las áreas con menor participación de las personas con discapacidad y así lo demuestra el minúsculo 0,24 % de participación de los estudiantes europeos con discapacidad en el Erasmus, el programa estrella de la Unión Europea para la movilidad de estudiantes universitarios. Si bien este porcentaje no es un dato oficial, pues no existen tales estadísticas, es una aproximación que hace el movimiento de la discapacidad. De cualquier manera, es una cifra muy pobre que denota que la educación inclusiva en la Unión Europea todavía tiene mucho camino por recorrer.

En Erasmus, no hay datos sobre cuántos tienen discapacidad porque no quieren recoger esta información, pero sabemos que un 0,24% solicitan ayuda ligada a la discapacidad. Eso significa que muy poca gente con discapacidad realiza Erasmus. Normal, no voy a tener los apoyos que necesito y que mi país sí que me presta (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

En nuestro país tampoco existen datos oficiales sobre el número exacto de estudiantes Erasmus con discapacidad. El Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) maneja un porcentaje del 0,14% de participación de los estudiantes con discapacidad en el Erasmus.

Este dato seguro mejor lo confirman del SEPIE, pero según los datos que veíamos con ellos en los últimos años, la cifra se ha multiplicado por mucho. Ahora son entre 100 y 150 cada año. A pesar de este incremento no representan ni el 0,1% del total (entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio 2023).

Una de las causas de la bajísima tasa de movilidad europea de los estudiantes con discapacidad ha radicado en la ausencia de normas y procedimientos comunes entre las universidades

emisoras y receptoras sobre las medidas que deben garantizar la igualdad de oportunidades en este ámbito (CERMI, 2020, p. 180).

Aunque para los estudiantes españoles con discapacidad los beneficios de participar en el Programa Erasmus son enormes, se enfrentan a múltiples desafíos para llevar a cabo esta experiencia.

Los beneficios son enormes. Si es una experiencia que a todos les cambia la vida y les ayuda a madurar, en el caso del alumnado con discapacidad la experiencia es todavía mucho más positiva. Los alumnos adquieren más autonomía, y desarrollan muchas habilidades y competencias, lingüísticas y de otra índole. Las personas que estudian un Erasmus multiplican su empleabilidad en un 25%. Por eso una experiencia así es muy importante para los jóvenes con discapacidad. Sin embargo, tienen muchos problemas. El principal obstáculo es el económico. Es muy caro estudiar un Erasmus y no siempre se cuenta con todos los apoyos necesarios (entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio 2023).

Barreras lingüísticas unidas a aquellas referidas a la precariedad o nula accesibilidad del centro universitario en el país de destino influye directamente sobre las expectativas y sobre la elección de curso y universidad, produciendo que gran parte del estudiantado con discapacidad renuncie a determinadas cursos académicos o continúen sus estudios en ciertas universidades.

También es complicado asegurar la accesibilidad en el lugar de destino y manejar el idioma resulta fundamental para poder desenvolverse con facilidad (entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio 2023).

No hay adaptaciones, se desconoce cómo va a ser su metodología en la universidad, cuesta entender diferente idioma (entrevista ex-Erasmus mujer con discapacidad auditiva, 2 de agosto de 2023).

La falta de apoyos adecuados, continuos y personalizados para cada estudiante dependiendo del tipo e intensidad de la discapacidad es otra de las barreras con las que se encuentran los educandos con discapacidad que desean o son beneficiarios del Programa Erasmus. Los apoyos para las personas con discapacidad proyectados al ámbito de la educación inclusiva se refieren a cualquier recurso o estrategia que garanticen que los alumnos con discapacidad puedan desarrollar su potencial al máximo. Ello implica ofrecer planes educativos individualizados que puedan determinar los ajustes razonables y el apoyo concreto necesarios para cada alumno, entre otros medios proporcionando ayudas compensatorias de apoyo,

materiales didácticos específicos en formatos alternativos y accesibles, modos y medios de comunicación, ayudas para la comunicación, y tecnologías de la información y auxiliares. El apoyo también puede consistir en un asistente de apoyo cualificado para la enseñanza, compartido entre varios alumnos o dedicado exclusivamente a uno de ellos, dependiendo de las necesidades del alumno (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación núm. 4, párr. 33).

Es importante tener los apoyos en clase y también fuera para poder aprender y disfrutar de una experiencia de movilidad plena (entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio de 2023).

Falta de orientación y apoyos tanto por parte de la universidad propia como de acogida son, fundamentalmente, los obstáculos que tenemos los Erasmus con discapacidad (entrevista ex-Erasmus, hombre con discapacidad física, 31 de julio de 2023).

Tampoco el Cuerpo Europeo de Discapacidad, programa de financiación de la UE destinado a jóvenes que deseen participar en actividades de solidaridad en diversos ámbitos, que van desde prestar ayuda a personas desfavorecidas a la ayuda humanitaria, así como contribuir a la educación no formal, el aprendizaje intercultural, las actuaciones en materia de salud y medio ambiente dentro de la Unión Europea, se nutre de personas con discapacidad por la ausencia de apoyo.

La Estrategia de Inclusión y Diversidad para los Programas Erasmus+ y Cuerpo Europeo de Solidaridad (2021-2027) que nace en el marco de una apuesta europea y nacional por la juventud, con especial énfasis en promover la inclusión y diversidad de aquella con menos oportunidades, como es el caso de la juventud con discapacidad, ha dispuesto recursos de financiación adicionales y nuevos mecanismos y procedimientos para que los programas sean más inclusivos, abordando los obstáculos que afrontan estos jóvenes para acceder a los programas de manera equitativa.

Acorde con lo expuesto, la Tarjeta Europea de Discapacidad constituiría un dispositivo de enorme valor para los jóvenes con discapacidad que participan en los Programas de Movilidad de la UE como Erasmus+ y/o el Cuerpo Europeo de Solidaridad, ya que les permitiría recibir los mismos beneficios que sus pares cuando están en el extranjero. Esto estimularía la participación de más jóvenes con discapacidad en estos programas en los que al tiempo de que adquieren

una valiosa experiencia y desarrollan nuevas capacidades, estarían haciendo una aportación significativa a la sociedad,

La tarjeta europea de discapacidad ayudaría a no tener trabas a la hora de justificar e identificar la discapacidad en cualquier país, independientemente del tipo o grado de discapacidad que se tenga. Esto facilita mucho las cosas y también el acceso, las acciones positivas, los apoyos necesarios o los descuentos en todos los países (entrevista representante de Fundación ONCE, 24 de junio 2023).

Teniendo una tarjeta sería más sencillo. Se podría acceder a descuentos en transporte, comercio, ocio (entrevista ex-Erasmus, hombre con discapacidad física, 31 de julio de 2023).

En términos de empleo, la Tarjeta debe facilitar la transición cuando una persona con discapacidad se traslade a otro Estado miembro de la Unión Europea para trabajar. Atendiendo a que la nueva evaluación del estado de discapacidad y el cambio a la ley nacional y sistema de prestaciones por discapacidad suele acarrear mucho tiempo, a veces incluso varios años, este intervalo debe salvarse con la Tarjeta Europea de Discapacidad. Esto facilitará y motivará a más personas con discapacidad que ahora temen perder su sistema de apoyo nacional mientras esperan su admisión en el nuevo sistema, a mudarse a otro país europeo para trabajar.

Creo que sería muy bueno contar con una Tarjeta que te ofrezca los mismos beneficios laborales que acá. Sinceramente, no creo que me movería a otro país europeo si no sé qué voy a tener las mismas garantías (testimonio hombre con discapacidad visual, 24 de mayo de 2023).

Yo he venido de otro país de Europa y acá en España me demoraron mucho para darme el certificado de discapacidad. Mientras tanto tuve muchos problemas para conseguir empleo. La tarjeta podría ayudar (testimonio mujer con discapacidad física, 23 de mayo de 2023).

La posibilidad de que la Tarjeta Europea de Discapacidad proporcione temporalmente a la persona con discapacidad acceso a las prestaciones hasta conseguir su nueva evaluación de la discapacidad la recoge el Comité Económico y Social Europeo en estos términos: “El CESE recomienda que la Tarjeta Europea de Discapacidad ofrezca la posibilidad de dar acceso a prestaciones vinculadas a políticas sociales públicas y a sistemas nacionales de seguridad social con carácter temporal cuando una persona con discapacidad se haya trasladado a un Estado miembro para estudiar o trabajar, al menos durante el proceso de reevaluación y certificación de la discapacidad” (CESE, 2023, párr. 1.8).

Otra área que a criterio del Foro Europeo de la Discapacidad debe cubrir la Tarjeta es la referida a los beneficios comerciales. En los Estados miembros en los que existan ventajas comerciales definidas en la legislación nacional y estén disponibles para los nacionales con una discapacidad, deben también estar a disposición de los titulares de la Tarjeta de Discapacidad. Esto podría, por ejemplo, incluir telecomunicaciones asequibles para personas con discapacidad, una reducción en las facturas de energía, o descuentos para dispositivos de asistencia. En estos casos también las personas con discapacidad que se trasladen al extranjero y antes de que se reconozca oficialmente su discapacidad según el sistema nacional, podrán disfrutar de tales beneficios.

Residir en otro país de la Unión Europea es mucho más costoso que España, aunque los salarios son mejores. Pero una ayuda en estos temas sería muy importante porque la discapacidad acarrea más gastos sean donde sea (testimonio hombre con discapacidad física, 23 de mayo de 2023).

Asimismo, como una herramienta útil que haga una real diferencia en la vida de las personas con discapacidad, se solicita como parte del desarrollo de la Tarjeta Europea de Discapacidad, que los descuentos y las reducciones siempre deben aplicarse si también están disponibles para los nacionales con una discapacidad, incluso si el proveedor no está incluido en la base de datos nacional que relaciona las ventajas de la tarjeta y los lugares donde es reconocida y puede ser utilizada.

Sería ideal la existencia de un sitio web a nivel de la Unión Europea disponible en todos los países de la Unión en sus respectivos idiomas con una base de datos de este tipo, que pudiese consultarse en cada Estado miembro, para ahorrar costes y facilitar el uso a los titulares de la Tarjeta (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

La habilitación de un pasaporte europeo único para mejorar la libertad de movimiento de las personas con discapacidad en todo el territorio de la Unión Europea y el acceso en igualdad a los bienes, productos, servicios y prestaciones, públicas y privadas, tiene múltiples ventajas para cubrir las necesidades actuales de las personas con discapacidad en la Unión porque:

- **Conferiría el reconocimiento mutuo de la situación de discapacidad** en los países de la Unión Europea conforme la CPCD lo que permitiría que las personas con discapacidad

que se desplazan entre Estados miembros se encuentren bajo una renovada visión de la discapacidad fundamentada en derechos que les haría beneficiarse del reconocimiento de sus capacidades y de las barreras que enfrentan.

- **Posibilitaría aceptar un rango mucho más amplio de los sectores en su ámbito de aplicación** (más allá de la cultura, ocio, deporte y transporte). Esto redundaría en que los paquetes de prestaciones nacionales serían más completos tanto en cantidad de proveedores de servicios involucrados como en la variedad de beneficios ofrecidos.  
Educación y empleo
- **Facilitaría a las personas con discapacidades invisibles acceder a ventajas y servicios** sin tener que explicar sus discapacidades y sin ofrecer información sobre datos sensibles.
- **Puede ser usado como prueba de la discapacidad** por las personas con discapacidad de los Estados miembros que no disponen de una tarjeta o certificado nacional de discapacidad.

En países, como España, en donde existen varias tarjetas diferentes según regiones, incluso en otros sitios según municipios, en donde se aprecian problemas internos al no reconocerse la tarjeta al viajar de una región a otra, será la Tarjeta Europea de Discapacidad la que finalmente elimine tal barrera.

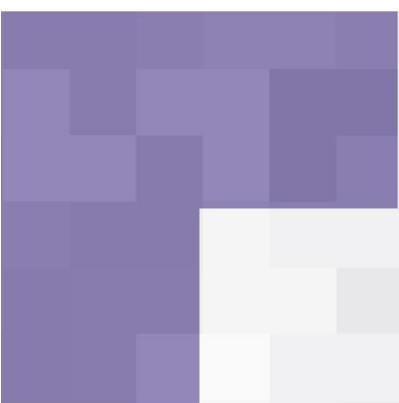
- **Representa un documento de identificación serio y fidedigno** para los proveedores de servicios que pueden aceptar y reconocer en toda Europa.

La emisión de una Tarjeta Europea de Discapacidad además de ofrecer numerosos beneficios directos a la población con discapacidad, tiene un enorme potencial para:

- **Intensificar debates nacionales sobre políticas de discapacidad e implantar una política común en la Unión Europea en torno a la discapacidad:** La aceptación de una Tarjeta Europea de Discapacidad supone una declaración política de cada gobierno que reconoce oficialmente su responsabilidad de abordar los derechos y demandas de la población con discapacidad. Cuando los gobiernos asumen la responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad de circulación de las personas con

discapacidad, se produce un beneficio adicional ya que ese reconocimiento de tal responsabilidad proporciona una influencia adicional para luchar por la expansión de derechos y servicios anexos a la tarjeta.

- **Impulsar y fortalecer alianzas por la discapacidad:** Las diferentes autoridades nacionales y la Unión Europea deben tener la capacidad de establecer relaciones estratégicas y cooperativas a múltiples niveles y con diferentes actores para cocrear soluciones que permitan que los beneficios de la Tarjeta a favor de las personas con discapacidad se multipliquen. Las alianzas generarán valor a todos los actores implicados, maximizarán los resultados y beneficiarán no solo a las personas con discapacidad sino a la comunidad, ya que la Tarjeta actúa como herramienta para aumentar la movilidad transfronteriza de esta población, propiciando el uso del espacio fronterizo, como viajes, estudios o compras teniendo un efecto positivo en las economías locales y en una mejor imagen de la región que será percibida como un destino inclusivo y considerado por más personas.
- **Asegurar la accesibilidad:** El necesario seguimiento e implementación de normas claras de accesibilidad por parte de los Estados miembros y los proveedores de servicios nacionales como condición indispensable para que las personas con discapacidad puedan plenamente disfrutar de la Tarjeta Europea de Discapacidad es una oportunidad para alcanzar el objetivo de una Europa sin barreras e inclusiva. La accesibilidad no solo beneficia a las personas con discapacidad, sino que facilita el desarrollo de todas las personas.
- **Mejorar la conciencia social sobre la discapacidad:** La Tarjeta podría ayudar a fijar una percepción pública de las personas con discapacidad como individuos que pueden reclamar sus derechos, que son miembros activos de la comunidad y que pueden tomar sus propias decisiones.



# **ELEMENTOS RECOMENDADOS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA TARJETA EUROPEA DE DISCAPACIDAD**

**MÁXIMO RANGO NORMATIVO  
DENTRO DEL DERECHO DE LA UE**

**SEGUIMIENTO DE LA CDPD**

**INCLUSIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN  
DE LAS PERSONAS CON  
DISCAPACIDAD**

**ACCESIBILIDAD,  
INTERSECCIONALIDAD Y ENFOQUE  
DE GÉNERO**

**SISTEMA DE CUMPLIMIENTO**



Los elementos para el desarrollo e implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad que a continuación se plantean tienen como objeto contribuir al desarrollo y perfeccionamiento del pasaporte europeo único. Se trata, principalmente, de materiales para una buena regulación de la tarjeta recomendados por el Movimiento CERMI España (CERMI, Fundación CERMI Mujeres), entidad de la discapacidad organizada española, que ha venido impulsando la propuesta desde hace años y que ha participado activamente en la consulta pública de la Comisión Europea con el “Documento de contribución del Movimiento CERMI (discapacidad organizada española) a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad” de fecha noviembre 2022.

Asimismo, se incorporan recomendaciones del Foro Europeo de la Discapacidad y del Comité Económico Social y Europeo a través del Dictamen exploratorio sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad solicitado por la Comisión Europea.

## 5.1. Máximo rango normativo dentro del Derecho de la UE

Para que la iniciativa de la Tarjeta Europea de Discapacidad cumpla su objetivo y, efectivamente, preserve el derecho de las personas con discapacidad a moverse libremente por el territorio europeo con sus garantías prestacionales amparadas, se requiere que la normativa que debe servir de soporte a la tarjeta sea del máximo rango legislativo, es decir, vía reglamento, con observancia de la CDPD y, especialmente, salvaguardando que el procedimiento de reconocimiento mutuo de la discapacidad en los distintos Estados no quede supeditado a un proceso de homologación que cause dilaciones indebidas o coloque al interesado ante una inseguridad jurídica.

El requerimiento de un instrumento legal vinculante directo como lo es el reglamento, radica en el convencimiento de que la discapacidad continúa siendo un elemento discriminatorio muy arraigado en la sociedad europea, y que por ello es indispensable que todos los actores y, especialmente, los agentes normativos localicen los vacíos legales que permiten y perpetúan situaciones de desigualdad y combatan jurídicamente contra ellos.

Entidades europeas como el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo, así como el movimiento CERMI España y el movimiento europeo por la discapacidad coinciden en señalar en

que la iniciativa de la Tarjeta Europea de Discapacidad promovida por la Comisión Europea es una oportunidad que ha abierto el camino para afrontar la discriminación territorial que está impidiendo que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos en cualquier país miembro de la Unión. “Desde el Movimiento CERMI España, planteamos que la regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad se efectúe a través de un Reglamento de la Unión Europea, máximo rango normativo de las disposiciones de la Unión, descartando otros soportes de inferior nivel como la Directiva, por ejemplo. El objeto material de esta futura disposición, la libertad de circulación a todos los efectos y en acceso en igualdad a los bienes, productos, servicios y prestaciones, públicas y privadas, ha de materializarse en un Reglamento de inmediata ejecutividad y aplicación” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres 2022, p.1).

Por este motivo, es irrenunciable que toda propuesta de Tarjeta de Discapacidad para toda la Unión Europea deba adoptar la forma de legislación vinculante, y los Estados miembros no solo respalden esta medida, sino que den lugar a un conjunto de reglas jurídicas que, plasmadas en un reglamento exclusivo, habiliten un único pasaporte europeo para que la discapacidad, de manera definitiva, deje ser un obstáculo en el ejercicio de una libertad tan fundamental como lo es la de desplazamiento. De manera que la opción legislativa que se pide de forma encarecida a la Comisión Europea es la de un Reglamento que sea aplicable en todos los Estados miembros de manera rápida, eficaz y homogénea, y que evite las diferencias a escala nacional en este sentido (CESE, 2023, párr. 2.3.).

Otras opciones de fórmula legislativa como la Directiva o la Recomendación (fórmula de la Tarjeta Europea de Estacionamiento) son descartadas por los inconvenientes que presentan para su implementación.

Si bien la Directiva, norma vinculante, y que podría llegar a funcionar, aporta dos problemas: El primero, se refiere a los tiempos de trasposiciones nacionales que la experiencia muestra se dilatan con demasiada frecuencia permitiendo la no trasposición en países o la alteración y procesos prolongados dando lugar a una implementación diferente en cada país en tiempos. El segundo, tiene que ver con el contenido y estructura de la tarjeta que diferiría en cada país. Por ello, y al tratarse la tarjeta de una herramienta orientada a la movilidad y a la residencia en otros países, es muy importante que la implementación se haga de manera homogénea, no dando lugar a países que se queden rezagados por no saber qué es la tarjeta mientras que otros la tienen implementada, ya que serían barreras para las personas con discapacidad de los distintos países de la Unión Europea (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

Por lo tanto, la preferencia por el Reglamento prevalece aun conscientes de su mayor complejidad y lentitud para su aprobación. Al ser un instrumento legal vinculante directo, ofrece las máximas garantías de manera homogénea en tiempo y contenidos. El Reglamento comunitario tiene un alcance general, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Esto implica su recepción automática en los ordenamientos jurídicos nacionales, no pudiéndose admitir que un Estado miembro aplique de manera incompleta o selectiva sus disposiciones, de manera que se frustraran las intenciones de la Unión Europea de consolidar los derechos de las personas con discapacidad a través de la tarjeta. Con el Reglamento no se pueden interponer los intereses nacionales y debe ser recibido automáticamente en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin ningún tipo de acción por parte del Estado miembro, para que aplique a todos sus destinatarios: públicos o privados, físicos o jurídicos. A diferencia de la Directiva, el Reglamento no necesita ser adaptado o transpuesto mediante normas propias de los Estados miembros. En él se contienen todos los elementos para su aplicación directa desde su entrada en vigor y no debería precisar colaboración alguna de los Estados miembros para su completa efectividad (como sería el caso de que tomen las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y financieras necesarias para que las disposiciones del Reglamento puedan ser efectivamente aplicadas). En todo caso, debe dejarse establecido que la eficacia del Reglamento no puede quedar suspendida hasta que las normas nacionales se produzcan. Por último, señalar que el Reglamento comunitario no tienen norma superior en el Derecho de la Unión Europea (si bien en este caso toma como referencia a la CDPD), desplaza a cualquier norma de un Estado miembro sobre una determinada materia (discapacidad y, muy concretamente, el derecho a la libertad de desplazamiento) y excluyen a cualesquiera normas y fuentes nacionales de cualquier rango sobre la materia: son las reglas generales de la Europa comunitaria.

## 5.2. Seguimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

En la actualidad, tal como fue señalado, existe en la Unión Europea una comprensión compartida de la discapacidad enmarcada en un modelo social y alineado con un enfoque basado en los derechos para la igualdad que reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse un motivo legítimo para denegar o restringir ningún derecho humano. Este paradigma que marca la CDPD es jurídicamente vinculante. No en vano, debe recordarse que la Convención no solo ha sido firmada por la totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea, sino que es el primer tratado internacional sobre derechos

humanos ratificado por la propia Unión Europea. Todos forman parte de la CPCD, lo que significa que están obligados, en virtud de las responsabilidades que les corresponde con arreglo al derecho internacional de derechos humanos, a tomar las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones, entre otros derechos y libertades, de la libre circulación en el contexto europeo.

Todo el articulado de la CDPD, por su naturaleza propia de derechos humanos, debe irrigar y reflejarse en la Tarjeta Europea de Discapacidad, si bien son ciertas disposiciones centrales que de manera muy concreta proporcionan el marco jurídico para el diseño e implementación de la tarjeta: “La regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad debe realizarse de acuerdo con lo que establece la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tratado internacional que vincula a la Unión Europea, en todos sus artículos, y especialmente en el Artículo 5, Igualdad y No Discriminación, el Artículo 18, Libertad de desplazamiento y nacionalidad y Artículo 9, Accesibilidad” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres 2022, p.1).

La igualdad y la no discriminación actúan tanto como principios (artículo 3) como derechos (artículo 5) en la Convención. Del mismo modo, son un instrumento interpretativo de todos los demás principios y derechos consagrados en el tratado internacional, siendo una pieza clave de la protección e inclusión garantizada por la Convención. La obligación de garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo tiene un gran alcance e impone a los Estados partes obligaciones positivas de protección. En tal sentido, la iniciativa de la Tarjeta Europea de Discapacidad abre un interesante escenario de avance contra espacios discriminatorios que aún existen en Europa. Esta credencial europea única de circulación actúa como una medida positiva al garantizar la libertad de movimiento real de las personas con discapacidad y el disfrute igualitario de sus derechos en la Unión Europea.

El derecho a la libertad de desplazamiento viene recogido en el artículo 18 de la Convención. La posibilidad de circular y desplazarse de un lugar a otro, es un presupuesto para el goce de otros varios derechos fundamentales como la educación, el trabajo y la salud. El disfrute del libre desplazamiento no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona con discapacidad que desea circular o permanecer en un lugar y no deben darse restricciones que limiten estos otros derechos. El Estado de la Unión Europea (y, por tanto, Parte de la Convención) al cual se desplace la persona con discapacidad debe velar porque se protejan los derechos garantizados tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y que son reforzados en la CDPD. Ante la situación de mayor vulnerabilidad de las personas con

discapacidad que presentan grandes dificultades para moverse y acceder a la oferta de servicios en el país al que se desplaza, la regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad tiene un enorme poder para avalar en toda su extensión la libertad de desplazamiento, ya que no solo busca que en efecto las personas con discapacidad puedan desplazarse, sino que busca también que ésta se dé en condiciones de igualdad, sin tener que exponer a esta población a trabas y procedimientos jurídicos y burocráticos que afectan innecesariamente el pleno ejercicio del derecho.

La accesibilidad es uno de los principios fundamentales sobre los que se fundamenta la Convención (art. 3. F), al tiempo que viene recogida en el artículo 9 como la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás. Aplicada al derecho de la libre circulación de las personas con discapacidad, además de la accesibilidad al entorno físico y al transporte como condiciones previas para su ejercicio, la garantía de accesibilidad universal se extiende a todos los bienes, productos y servicios para el uso y disfrute de estos recursos. La accesibilidad actúa como un presupuesto de la garantía de igualdad. La accesibilidad relaciona con tres derechos centrales que permiten ampliar enormemente su proyección y se refieren a la vida independiente, la participación en la vida social y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. La accesibilidad, por tanto, se convierte en una exigencia para garantizar una Europa inclusiva. La libre circulación de personas, al igual que la libre circulación de bienes, productos y servicios debe serlo sin discriminaciones, garantizando la accesibilidad universal y eliminando las barreras a la movilidad, al transporte y a las nuevas tecnologías, a las comunicaciones y a la información, al ocio, a la cultura, al turismo, al deporte, pero también, al empleo, la educación y la salud.

Asimismo, tal y como plantea el Movimiento CERMI España, “es esencial tener presente las Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (2015). En este sentido, la Unión Europea debe garantizar que todas las personas con discapacidad y sus familias puedan disfrutar de su derecho a la libertad de desplazamiento en igualdad de condiciones con las demás, incluso con respecto a la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social, de manera coordinada entre sus Estados miembros” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres 2022, p. 1).

## 5.3. Inclusión y No discriminación de las personas con discapacidad

La igualdad y la no discriminación son dos de los principios y derechos más fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. Dado que están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, constituyen la piedra angular de todos los derechos humanos (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 4.). La igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la CDPD y son aludidas reiteradamente en todo su articulado con el uso de la expresión “en igualdad de condiciones con las demás”, que vincula todos los derechos sustantivos de la Convención con el principio de no discriminación.

El contenido normativo de la Inclusión y No discriminación de las personas con discapacidad conecta con la obligación que tiene la Unión Europea, como Parte de la CDPD, de garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva en igualdad de condiciones con las demás, el no emitir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente sus derechos, y el mandato de incorporar las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas. En este sentido, “la Tarjeta Europea de Discapacidad debe permitir que las personas con discapacidad tengan acceso a todos los bienes, productos, servicios y prestaciones del Mercado Único y de los poderes públicos, de la propia Unión y de los Estados miembros, a disposición del público en cualquier país de la Unión Europea. Esto ha de aplicar sin ninguna restricción a proveedores públicos y a proveedores privados” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres, 2022, p.2).

Por lo tanto, “la nueva regulación debe ser especialmente intensa cuando se trate del acceso a bienes, productos, servicios y prestaciones de la propia Unión Europea (estrategias, iniciativas y programas europeos que se despliegan en todo el territorio de la Unión, directamente o por medio de la colaboración de los Estados), así como aquellos que desarrollan los Estados miembros con financiación o apoyo de la Unión Europea, que ha de operar como condicionalidad irrenunciable para la circulación y el acceso de todas las personas con discapacidad en todos los países miembro de la Unión Europea” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres, 2022, p.2).

En virtud de ello, la regulación de la Tarjeta Europea de Discapacidad deber permitir que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de la libre circulación por la Unión Europea y ejerzan sus derechos de manera igualitaria.

La libertad de desplazamiento es un derecho de suma relevancia, habida cuenta que constituye un presupuesto para el ejercicio de otras garantías, tales como, la educación o el trabajo. Para las personas con discapacidad, de la posibilidad de circular y desplazarse de un lugar a otro, se desprende mucho más que un simple evento de moverse en un territorio. También se desprende la oportunidad de potenciar al máximo su crecimiento personal y profesional y ser parte activa de la sociedad.

La educación, aquella que es inclusiva, es una de las maneras más efectivas de romper el ciclo de discriminación y exclusión a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Al dotar de competencias para facilitar el desarrollo personal y la adaptación a la vida profesional, la educación inclusiva se convierte en un elemento clave de la inclusión social de este grupo social. Por su parte, la importancia que reviste el trabajo para las mujeres y hombres con discapacidad respecto al desenvolvimiento de sus vidas se multiplica con respecto al resto de la población. El empleo además de constituir una fuente de ingresos que ofrece seguridad e independencia económica, es una vía para vincularlas a la sociedad y economía en las que viven.

A pesar de la importancia que reviste estos derechos, persisten obstáculos notables para que las personas con discapacidad disfruten de ser tratados en igualdad de condiciones con respecto a los nacionales del país que visitan o les acoge. Hasta el momento, las mercancías y los capitales vienen obteniendo mayores garantías para su circulación por el espacio de la Unión Europea que las personas con discapacidad.

Como ya se ha expuesto, la tarjeta debe ampliar su proyección para facilitar una auténtica inclusión de las personas con discapacidad a través de un acceso de cobertura en educación y empleo, áreas donde esta población enfrenta grandes barreras discriminatorias. La tarjeta desempeñaría una función facilitadora indispensable para que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de estos derechos. De ahí que las exigencias de la Convención relativas a la Inclusión y No Discriminación han de aplicarse en el diseño de la Tarjeta y, posteriormente, la implementación de la misma ha de interpretarse desde estos principios.

## 5.4. Accesibilidad, interseccionalidad y enfoque de género

Si bien la Tarjeta Europea de Discapacidad se enmarca dentro de la nueva Estrategia Europea en Discapacidad como una iniciativa emblemática del área temática disfrute de los derechos de la Unión de la Estrategia para los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030, hay que recordar que toda la Estrategia no solo se empapa de la visión de la CDPD, sino que también debe seguir los mandatos recogidos en este Tratado, por lo que la Tarjeta deberá tener en cuenta cuestiones como la accesibilidad, la interseccionalidad y el enfoque de género.

### **Accesibilidad**

La accesibilidad es uno de los principios fundamentales sobre los que se fundamenta la CDPD (art. 3. F). Asimismo, el artículo 9 consagra la accesibilidad como la condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás. Además, en un compromiso de la Unión Europea con la creación de una Unión en igualdad, se han expedido Directivas sobre accesibilidad: la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo y de Consejo de 26 de octubre de 2016 relativa a la accesibilidad de los sitios web y las aplicaciones móviles de los organismos del sector público, y la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios. Por consiguiente, la accesibilidad como herramienta para ejercer los derechos, la autonomía y la igualdad, es un elemento ineludible a incorporar en el diseño e implementación de la tarjeta. “La Tarjeta Europea de Discapacidad debe servir para impulsar la provisión de bienes, productos y servicios en condiciones y formatos universalmente accesibles” (CERMI, Fundación CERMI Mujeres, 2022, p.2).

Aunque la Comisión Europea ya ha revelado que el formato de la tarjeta no será un tema que se desarrolle en el Reglamento (o norma que proponga y sirva de base a la tarjeta) sino que quiere hacer un documento posterior, la solicitud del movimiento europeo de la discapacidad es que sea una tarjeta física con un formato de tarjeta de identidad estándar para toda la Unión Europea y que no debe incluir el tipo de discapacidad.

Por supuesto, debería ser accesible, con información tanto táctil como escrita en alto contraste para maximizar la legibilidad y Braille. Deben incluirse elementos de seguridad para

evitar el uso fraudulento y no debe contener nada innecesario o Información adicional sobre la persona. (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

El Comité Económico y Social Europeo apoya estas consideraciones y en su Dictamen sobre la tarjeta afirma que “debe consistir en un soporte físico con capacidades digitales, ser plenamente accesible y contar con una imagen de identificación de tamaño normalizado, además de incluir información sobre la asistencia personal o el acompañante del titular de la tarjeta () La tarjeta también podría incluir capacidades que pueden asegurar su uso digital cuando sea posible, bien a través de un QR o de un chip electrónico que vincule los detalles de la evaluación de la discapacidad, cuestión que sería un suplemento positivo” (CESE, 2023, párr. 1.10 y 3.1).

Yo recomendaría que la tarjeta tuviera disponibilidad inmediata online (entrevista ex-Erasmus, hombre con discapacidad física, 31 de julio de 2023).

Creo que la tarjeta debe poder usarse digitalmente, tener un chip o algo así para identificación (entrevista hombre con discapacidad visual, 24 de mayo de 2023).

La accesibilidad no solo abarca al aspecto físico de la propia tarjeta, sino que comprende toda la información sobre la implementación de la misma. Una parte muy importante del desarrollo de la tarjeta será la comunicación por varios motivos. Primero, para que los usuarios sepan de la existencia de esta tarjeta y la pueden solicitar. Segundo, para que los proveedores de servicios locales tengan conocimiento de ella y la reconozcan, al tiempo que es un llamamiento a que se acojan a prestar beneficios. Por tanto, todos los canales y formatos de información sobre el desarrollo de la tarjeta deben cumplir con los requisitos de accesibilidad. Además de los formatos de información más usados como los impresos, videos con lengua de signos y subtítulos, debe promoverse más impresiones en braille y formatos accesibles para personas con discapacidad intelectual, como formatos de lectura fácil o pictogramas. Acorde con esto, la ideal existencia de un sitio web a nivel de la Unión Europea disponible en todos los países miembros en sus respectivos idiomas con una base de datos que relaciona las ventajas de la tarjeta y los lugares donde es reconocida y puede ser utilizada debe ser totalmente accesible. Sobre este aspecto, el Comité Económico y Social Europeo propone que “la legislación sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad incluya la obligación de contar con un sitio web plenamente accesible a escala de la Unión —con formatos legibles, sencillos y que incluyan el lenguaje de signos—, disponible en todas las lenguas de la UE y que ofrezca información práctica para cada país. Además, debe contemplar campañas de sensibilización a escala nacional y de la Unión en todas

las lenguas de la UE destinadas al público en general, a los potenciales usuarios de la tarjeta y a los proveedores de servicios” (CESE, 2023, párr. 1,11).

Por otra parte, hay que mencionar que la tarjeta no solo debe ser completamente accesible para permitir su uso por todas las personas con discapacidad, sino que ella misma es impulsora de la accesibilidad general para eliminar las barreras a las que deben hacer frente los ciudadanos europeos con discapacidad. La Tarjeta Europea de Discapacidad debe servir para promover la provisión de bienes, productos y servicios en condiciones y formatos universalmente accesibles. En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo subraya la importancia de “complementar la puesta en marcha de la Tarjeta Europea de Discapacidad con medidas, tanto a escala europea como nacional, destinadas a mejorar la accesibilidad general de los entornos construidos, el transporte, los servicios y las mercancías de conformidad con la Directiva (UE) 2019/88218, la Directiva (EU) 2016/210219, los Reglamentos sobre la accesibilidad del transporte<sup>20</sup> y las normas de accesibilidad conexas” (CESE, 2023, párr. 1.5).

### **Interseccionalidad**

La interseccionalidad aplicada a la discapacidad, que refiere a la interacción de varios factores que confluyen de forma única en una persona con discapacidad y que produce una discriminación particular, más compleja y especialmente intensa, debe contemplarse en el desarrollo e implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad por varios motivos.

Por una parte, la tarjeta como instrumento que potencia una tutela efectiva y real de las personas con discapacidad que excluya cualquier tipo de discriminación y de forma concreta la que atañe a la libre circulación de personas, debe llegar a aquellas personas con discapacidad que están más alejadas de los círculos de información comunes. Ciudadanos con discapacidad intelectual, personas con discapacidad refugiadas, aquellas perteneciente a etnias, las que viven en zonas rurales o apartadas, mujeres con discapacidad, deben recibir de manera total y accesible la información sobre la existencia de esta tarjeta, sus beneficios, trámites para alcanzarla y todo lo que implique su manejo. Así pues, las consultas públicas que se solicitan para recabar la opinión sobre los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad cuando viajan y ejercen sus

---

<sup>18</sup> DO L 151 de 7.6.2019, p. 70.

<sup>19</sup> DO L 327 de 2.12.2016, p. 1.

<sup>20</sup> DO L 204 de 26.7.2006, p. 1; DO L 46 de 17.2.2004, p. 1; DO L 334 de 17.12.2010, p. 1; DO L 123 de 17.5.2003, p.18; DO L 315 de 3.12.2007, p. 14; DO L 356 de 12.12.2014, p.110; DO L 55 de 28.2.2011, p.1; DO L 42 de 13.2.2002, p.1.

derechos de libre circulación, así como su opinión sobre la iniciativa de la Tarjeta Europea de Discapacidad deben utilizar el enfoque interseccional para obtener información confiable, de calidad y con muy buena cobertura que permitan identificar las lagunas que deben abordarse a nivel de la Unión en lo que respecta a la movilidad transfronteriza y los derechos de libre circulación de todas las personas con discapacidad. Asimismo, los resultados de dichas encuestas, las conclusiones, recomendaciones y avances que se vayan produciendo hasta que se materialice la tarjeta y, en un estado posterior, cuando se proceda a su uso efectivo deberá alcanzar a la diversidad de población con discapacidad, contribuyendo con ello a eliminar la invisibilidad de grupos históricamente discriminados, e informar para la toma de decisiones sobre el reconocimiento de sus derechos.

Por otra parte, la Tarjeta Europea de Discapacidad debe incluir un estatuto preferente en el disfrute de bienes, productos y servicios del Mercado Único a disposición del público a las personas con discapacidad en mayor riesgo de exclusión, atendiendo a factores de intersección con la discapacidad vinculados al sexo, la edad, la ruralidad, la condición de persona migrante y solicitante de asilo, la orientación sexual, la pobreza o situación de exclusión social, etc. Esto es pertinente porque el proceso de desarrollo, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Tarjeta Europea de Discapacidad también debe servir para visibilizar las situaciones de vida, particularidades, brechas y desigualdades entre los distintos grupos poblacionales. Asimismo, para ayudar a que tanto la Unión Europea como los Estados miembros tomen conciencia sobre la necesidad de generar lineamientos para guiar y promover un ecosistema cada vez más inclusivo y avanzar hacia procesos de estandarización del enfoque interseccional en la producción de cualquier medida, norma o estándar en materia de discapacidad.

### **Enfoque de género**

Las mujeres con discapacidad son excluidas de lo que el imaginario colectivo atribuye a la categoría mujer. Esta exclusión contribuye activamente a la invisibilidad de su realidad específica, haciendo que sean relativamente pocos los estamentos que tengan en cuenta el papel del género en relación con su mayor exposición a situaciones de violencia, abuso y discriminación.

La población femenina con discapacidad sufre una violencia exacerbada que asume diversas formas: física, emocional, psicológica, sexual y económica. También tienen más probabilidades de sufrir pobreza y aislamiento que sus pares con discapacidad o las personas sin discapacidad, y encuentran mayores obstáculos para acceder al mercado laboral, lo que les dificulta el desarrollo de formas de vida regulares e independiente.

Las mujeres y niñas con discapacidad, más de 40 millones en Europa, el 16 por 100 de la población femenina del continente, que sufren una situación estructural de exclusión, con dificultades más severas de acceso y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y a los bienes sociales básicos, de momento, no son tomadas en consideración en la propuesta de la Tarjeta Europea de Discapacidad.

Al respecto, se generan dudas sobre el destino de las mujeres con discapacidad que se trasladan por motivos laborales, educativos o de ocio a otro país de la Unión Europea donde no se tiene en consideración el aspecto de género obviándose, por consiguiente, la discriminación particular, más compleja y especialmente intensa que sufre esta población.

Inquieta la situación de las mujeres con discapacidad que viajan a otro país de la Unión por los motivos aludidos y allí son víctimas de violencia machista. Muchos de los Estados miembros no toman en cuenta el factor de género en las calificaciones de estado de discapacidad, soslayando la realidad aterradora de que en la Unión Europea las mujeres con discapacidad tienen una probabilidad de 2 a 5 veces mayor de sufrir violencia que otras mujeres (Comisión Europea, Eurostat, 2022).

Otro escenario que tiene que ver con el género se refiere a la situación agravada que sufre ya no solo la mujer con discapacidad en la limitación a su derecho a la movilidad, sino también las familias y, concretamente, las madres que no tienen discapacidad pero que se ven imposibilitadas para realmente transitar en la Unión Europea porque los Estados no ofrecen cobertura a las necesidades de sus hijos o hijas con discapacidad.

A la luz de las enormes limitaciones que tienen las mujeres con discapacidad y aquellas mujeres que sin discapacidad tienen a su cargo a personas con discapacidad, es indispensable incorporar la perspectiva de género en la Tarjeta Europea de Discapacidad para adaptarla a la realidad y evitar así sesgos que perjudiquen a la población femenina con discapacidad o que tienen a su cuidado personas con discapacidad. Debido a la situación de extrema precariedad y de discriminación, deben ser consideradas como un grupo en situación de vulnerabilidad y en consecuencia dotarles de una atención prioritaria.

Dentro de los aspectos de género que debería tener presente la tarjeta y, correlativamente con las situaciones expuestas, el Foro Europeo de la Discapacidad señala dos recomendaciones. Primera, que la tarjeta debe identificar el sexo del titular del documento debido a las particulares

necesidades de las mujeres con discapacidad. Esto conllevaría a que la cartera de servicios y productos fuera lo suficientemente amplia y flexible y a la obligatoriedad de los proveedores de servicios de adaptarse a las demandas de la mujer en todas las áreas vitales: salud, educación, participación, etc. Segundo, la necesidad de incorporar en la tarjeta una especie de símbolo sencillo cuando alguien requiera de un asistente personal. Ahora que la Unión Europea está definiendo la Estrategia Europea de los Cuidados para garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la Unión Europea y mejorar la situación tanto de los cuidadores (profesionales o informales) como de los receptores de cuidados, las personas con discapacidad en ese derecho a la movilidad por la Unión Europea, cuando se desplazan entre los Estados miembros, también deben tener el derecho a todo tipo de cuidados y no solo a la asistencia personal.

La sociedad civil organizada de la discapacidad en España, específicamente, la Fundación CERMI Mujeres, ha hecho una contribución a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad referente a la necesidad de incluir un estatuto preferente para mujeres y niñas con discapacidad víctimas de violencia y abuso y maltrato, dispensando una atención urgente para las víctimas o personas más expuestas, de modo que se actúe preventivamente (CERMI, Fundación CERMI Mujeres, 2022, p.3). Asimismo, Fundación CerMI Mujeres aboga por que dentro de las consideraciones de la asistencia personal en la Tarjeta Europea de Discapacidad se incluya una figura de asistencia personal especializada en el apoyo a mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género para su acceso a la justicia y demás áreas conexas.

## 5.5. Sistema de cumplimiento

La manera en que la Tarjeta Europea de Discapacidad será implementada y cómo se asegurará y promoverá su cumplimiento es un elemento que resulta determinante para evaluar si su sistema regulatorio funciona como lo planeado; es decir, si verdaderamente está cumpliendo con el objetivo de materializar plenamente el derecho a la libre circulación de las personas con discapacidad en todo el territorio de la Unión.

Cualquier brecha en el cumplimiento de la regulación de la tarjeta podría tener consecuencias críticas. Para las personas con discapacidad, destinatarios principales de esta iniciativa, el incumplimiento de la norma que acoja la tarjeta generaría decepción y desafección ante la constatación de que la Unión Europea y los gobiernos nacionales abordan sus preocupaciones como algo secundario, un mero trámite formal sin llevar la norma a la práctica. Las trabas al

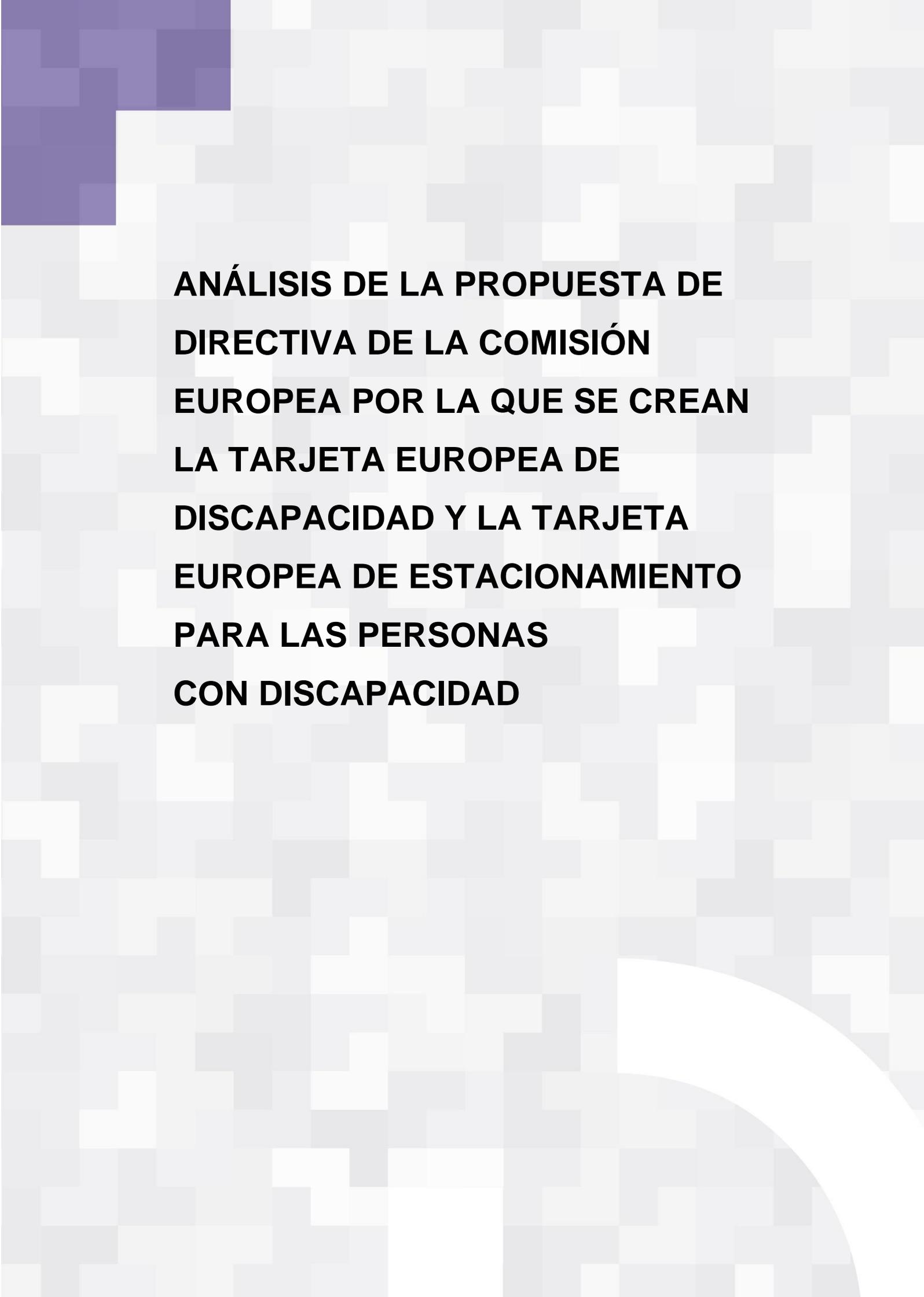
derecho a movilizarse libremente por territorio europeo impactarían negativamente en la inclusión de la población con discapacidad y, por consiguiente, conllevaría el incumplimiento de la Estrategia Europea sobre los Derechos de las Persona con Discapacidad 2021-2030 y del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

La Unión Europea debe adoptar una política de cumplimiento regulatorio y establecer un mecanismo institucional con objetivos claros y una estrategia de largo plazo. A este respecto, el Comité Económico y Social Europeo presentó una propuesta que fue bien acogida por la Comisión Europea consistente en concebir un sistema de monitoreo del desarrollo e implementación de la tarjeta, así como de recogida de sugerencias y quejas sobre su aplicación: “La propuesta de la Tarjeta Europea de Discapacidad debería incluir la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y de control del cumplimiento que garantice una implantación fluida y eficaz, junto con una estructura que permita canalizar y gestionar las reclamaciones y solicitudes de los usuarios” (CESE, 2023, párr. 2.11).

La creación de un Centro Europeo que recoja dicho sistema de cumplimiento se baraja como una opción entendiendo que no debería ser costoso, si bien desde el Foro Europeo de la Discapacidad se quiere señalar que los organismos nacionales podrían usarse para monitorear el cumplimiento de la tarjeta.

Esto resultaría más sencillo pues cada país ya tiene sus propios gestores de implementación de tarjetas nacionales o de evaluación de la discapacidad, los cuales podrían utilizarse también para recoger quejas, sugerencias o evaluar la implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad (entrevista representante Foro Europeo de Discapacidad, 10 de mayo de 2023).

En cualquier caso, el sistema de cumplimiento y de control debe ser empleado para identificar fortalezas y debilidades, medir el cumplimiento real de la tarjeta y determinar áreas a mejorar. En este proceso de seguimiento deben participar las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, atendiendo al principio de diálogo civil y cogobernanza (CERMI, Fundación CERMI Mujeres, 2022, p.4).



**ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE  
DIRECTIVA DE LA COMISIÓN  
EUROPEA POR LA QUE SE CREAN  
LA TARJETA EUROPEA DE  
DISCAPACIDAD Y LA TARJETA  
EUROPEA DE ESTACIONAMIENTO  
PARA LAS PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD**

El pasado 6 de septiembre, la Comisión Europea propuso formalmente la introducción de una Tarjeta Europea de Discapacidad, así como la mejora de la actual Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad. Ambas tarjetas serán reconocidas en toda la UE y tienen como objetivo poner fin a las diferencias entre los países de la Unión y asegurar las mismas condiciones de acceso a las ventajas que confieren en todo el territorio comunitario.

España acoge de modo favorable la iniciativa legislativa de la Directiva de la Tarjeta Europea de Discapacidad ya que representa un paso importante que permitirá disponer de un sistema de homologación en el ámbito europeo para que las personas con discapacidad vean protegidos sus derechos en cuestiones como el transporte, el ocio, la cultura, o algo tan sencillo como una plaza de aparcamiento. Asimismo, se trata de un asunto nuclear en la agenda europea de la discapacidad y que está llamado a dar respuesta a la libre circulación de las personas, base del espíritu europeo y al derecho a la movilidad, reconocido en los artículos 18 y 20 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El texto de la propuesta legislativa ofrece una descripción completa de la naturaleza y alcance de estas tarjetas y supone, asimismo, un buen punto de partida para el debate en el seno del Consejo, y por ende, para la formulación de propuestas de mejora en aras de aprobar un texto que ofrezca garantías tanto a las personas con discapacidad en el derecho a la movilidad y la mitigación de la discriminación, como a las Instituciones Europeas y a los Estados miembro en su correcta aplicación y despliegue.

En este sentido, se ha identificado una serie de cuestiones relevantes que deberían ser consideradas para avanzar en una Directiva útil y solvente.

### **Provisiones generales:**

1. Debe hacerse referencia a los elementos discriminatorios que suponen la experiencia de la discapacidad ya que esta tarjeta está llamada a acelerar la igualdad de las personas con discapacidad mediante un reconocimiento global en el seno de la UE, en sus países miembro y entre ellos mismos. En este sentido, se echa de menos en la motivación de la Directiva una mención expresa a este hecho que contribuiría a una mejor comprensión y aplicación jurídica de la Directiva.
2. De igual forma, no se puede ignorar la mayor desventaja que supone el hecho de ser mujer con discapacidad, factor que afecta a todas las dimensiones incluidas la movilidad

y la libre circulación, por tanto, debe ser considerada para que este texto legislativo contribuya a liberar y a proteger a las mujeres con discapacidad de la discriminación interseccional que todavía padecen. También ha de haber una mención expresa a la violencia de género que padecen en mayor medida las mujeres y niñas con discapacidad europeas, y la necesidad imperiosa de que todas ellas tengan garantizado, en todo el territorio de la UE, el acceso a los recursos, dispositivos y prestaciones que estén habilitados para combatir y atenuar esa lacra lacerante, dando respuesta a sus necesidades de protección y apoyo.

3. El texto pone de relieve las barreras físicas, sería conveniente hablar de barreras en general o mejor de accesibilidad universal, para que la Directiva no se sienta que se pondera unas discapacidades frente a otras.

### **Artículo 1 Objeto de la Directiva**

1. El objeto de una ley debe expresar lo que persigue transformar y mejorar, sobre esta premisa el artículo 1 se limita a realizar una breve descripción del contenido de la Directiva sin mencionar que esta Directiva persigue promover la igualdad de las personas con discapacidad y contribuir a su libre circulación en el seno de la UE, proyectando el fundamento básico de la UE, la movilidad libre, a todas las personas con discapacidad, que hasta ahora enfrentan severas desventajas en este dominio.

### **Artículo 2 Ámbito de aplicación**

1. Siendo el texto muy expreso en lo que no afecta al ámbito de aplicación de la Directiva, resulta más vago en lo que sí aplica, por tanto, se propone ser más explícitos para evitar transposiciones poco garantistas que desvirtúen el objetivo de la Directiva. Para mejorar este artículo se propone una mayor concreción del ámbito de aplicación citando específicamente los siguientes:
  - a. Transporte de pasajeras y pasajeros.
  - b. Cultura, ocio y deporte.
  - c. Servicios información y asesoramiento a mujeres, con especial atención a Víctimas de Violencias Sexuales y de Género.

- d. Reconocimiento de la discapacidad ante las instituciones, autoridades y políticas impulsadas por todas las instancias de la Unión Europea, en especial en los programas de movilidad de la UE (como ERASMUS+).

### **Artículo 3 Definiciones**

1. La propuesta de Directiva contiene una serie de definiciones que deben ser incorporadas a las legislaciones nacionales resultantes de la transposición. En este sentido, se propone incluir definiciones que sirvan para clarificar el ámbito de aplicación, por ejemplo, qué se entiende por servicios culturales, de ocio o transporte. Asimismo, sería conveniente incorporar la definición de discriminación de la Convención o la de libre circulación u operadores privados, dada la importancia que reviste la norma en pro de realizar un avance pragmático en cuanto a la armonización de las diferentes definiciones y prácticas de evaluación y determinación de la discapacidad entre los Estados miembros de la Unión Europea.
2. Se debería mejorar la definición propuesta de la asistencia personal ya que el caso de España se circunscribe a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y esto puede dejar fuera figuras claves en la autonomía de las personas con discapacidad como los intérpretes de lengua de signos, los guías intérpretes de personas sordociegas o los mediadores comunicativos.
3. Asimismo, en las definiciones debería mencionarse los perros guía y perros de asistencia, que en muchos casos acompañan en la movilidad a las personas con discapacidad.

### **Artículo 4 Beneficiarios**

1. En el apartado a) de este artículo debería mencionarse también los perros guía y perros de asistencia.
2. La propuesta sólo incluye a los ciudadanos de la UE de la Tarjeta de Discapacidad y de la Tarjeta de Estacionamiento. Esto debería ampliarse también a los nacionales de terceros países que residan en la UE y tengan su discapacidad reconocida por un Estado miembro.

3. Se ha de prever también la extensión de la tarjeta a las personas con discapacidad en situación de protección internacional en algún estado miembro de la UE.

#### **Artículo 5 Igualdad de acceso a las condiciones especiales o al trato preferente y a las condiciones y facilidades de estacionamiento para las personas con discapacidad**

1. La propuesta refiere un deber general de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los titulares de la Tarjeta Europea de discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento, así como a la persona que le acompañe o preste asistencia, igualdad de acceso a condiciones especiales o trato preferente en cualquier Estado miembro de la UE al que se desplace. Sin embargo, la propuesta no ofrece medidas específicas u obligaciones concretas para cumplir con este deber general. Así, la disposición resulta insuficiente para los fines de garantía que ella misma recoge y para los propios objetivos de la Directiva. Recurrir a la mera potestad de los Estados miembros para que ellos decidan “las medidas necesarias” puede contribuir a la continuación de concepciones y prácticas sobre la discapacidad contrarias a la CDPD.
2. Se debe añadir un apartado que reconozca a todas las personas con discapacidad poseedoras de Tarjeta Europea de Discapacidad como sujetos especialmente protegidos contra cualquier situación de discriminación por razón de discapacidad, con el consiguiente derecho a acceder en toda la UE a los recursos y dispositivos de establecidos contra las vulneraciones de derechos y ausencia de igualdad efectiva de trato.
3. Este apartado debe incluir además el reconocimiento derivado de la tarjeta de la discapacidad para facilidades ante las instituciones europeas y sus programas como el Erasmus + y análogos.
4. La propuesta delega en los Estados miembros la responsabilidad de las campañas de toma de conciencia y sensibilización, la información sobre las ventajas disponibles y la financiación de la Tarjeta. Sería conveniente, generar una base de datos en el ámbito de la UE y promover también campañas impulsadas por la UE y habilitar líneas de financiación específicas en el seno de la Unión para este fin.
5. Aunque la propuesta tendrá una repercusión considerable en la prestación transfronteriza de servicios y su exposición de motivos refiere a la coherencia con otras políticas de la Unión (en concreto, con la Directiva 2006/123 relativa a los servicios en el mercado interior), no aborda las obligaciones sustanciales de los prestadores de servicios. De

hecho, la propuesta señala en su justificación que “(...) tampoco impone obligaciones a los operadores privados ni a las autoridades públicas en cuanto a la concesión de condiciones preferentes”.

6. Aun cuando en todos los Estados miembros existen sistemas de responsabilidad para los prestadores de servicios, si bien en grados diferentes, es indispensable cierta convergencia, en interés de la claridad y en aras de garantizar la no discriminación de las personas con discapacidad. La Directiva debería exigir de modo explícito, al menos, un mínimo de requisitos de diligencia y calidad a los prestadores de servicios para garantizar un sistema uniforme de obligaciones de los prestadores de servicios; en este sentido, si existieran medidas destinadas a armonizar las obligaciones de los prestadores de servicios, los Estados miembros podrían valorar mejor sus obligaciones sin ver alterado el principio de subsidiariedad. Al mismo tiempo, se consolidaría la confianza de las personas con discapacidad que se desplazan por la UE para hacer uso de servicios transfronterizos, lo que incrementaría el uso que se hace del mercado interior. A fin de ser totalmente eficaces a este respecto, estas medidas deberían reforzar la tendencia actual de que las normas sobre las obligaciones de los prestadores de servicios se apliquen por igual a prestadores privados y públicos.

#### **Artículo 6 Formato, reconocimiento mutuo, expedición y validez de la tarjeta europea de discapacidad**

1. En este artículo cabe destacar la necesidad de hacer referencia a la obligación de la generación de las tarjetas en formatos accesibles y la gratuidad para las personas con discapacidad tanto en la emisión como en las renovaciones. La generación de un nuevo derecho no debe implicar costes añadidos ni gestiones burocráticas ni cargas administrativas onerosas para las personas con discapacidad.
2. De igual forma, este artículo debe ahondar que la tarjeta además de este reconocimiento mutuo entre estados debe darse ante las instituciones comunitarias.



**PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE  
PARA HACER REAL LA REGULACIÓN  
DE LA TED**

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 apuesta por una agenda social y sostenible para que desde España se construya una Europa en términos de inclusión.

Esta apuesta conduce a la necesaria inclusión de las personas con discapacidad que también quieren y pueden contribuir desde su diversidad a la construcción de una Europa inclusiva y socialmente sostenible. Así lo ha entendido el Gobierno que las ha incluido de manera específica en el “Programa de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, segundo semestre 2023. Europa, más cerca”. Dentro de las cuatro prioridades que desarrolla el Programa, en la de *Impulsar una mayor justicia social y económica* para generar un crecimiento inclusivo y sostenible para todos los ciudadanos europeos en toda su diversidad, se recoge de manera específica a las personas con discapacidad: “Adoptar medidas a favor de la igualdad de trato entre personas y su inclusión, prestando especial atención a la igualdad de género y a las cuestiones de infancia y de discapacidad” (PRESIDENCIA ESPAÑOLA, 2023, p.8).

Las anteriores presidencias españolas en Bruselas han constatado que nuestro país, a partir del diálogo y actuación colaborativa con la sociedad civil de la discapacidad, han derivado en resultados concretos y significativos para las personas con discapacidad.

El mandato semestral del año 2002 fue clave para definir el marco conceptual para el Año 2003, Año Europeo de las Personas con Discapacidad, a través de la Declaración de Madrid, No discriminación más acción positiva es igual a inclusión social<sup>21</sup>, documento político que fue la referencia ideológica y conceptual de las políticas de discapacidad entre 2004 y 2007, y el origen de la futura Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El semestre de la Presidencia española de la Unión Europea del año 2010 afianzó los avances de la Unión Europea para la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año 2011, convirtiéndose en la primera organización internacional en ser parte oficial en la Convención<sup>22</sup>. De igual forma, impulsó la capitalidad europea de la accesibilidad, iniciativa planteada por el CERMI, con el fin de fomentar la cultura de la accesibilidad universal en toda Europa, como objetivo político para alcanzar en 2020 una Europa libre de barreras para las personas con discapacidad. Dentro del contexto de esta iniciativa, la Comisión Europea creó el Premio Ciudad Europea Accesible, actividad participada

---

<sup>21</sup> Disponible en: <https://www.cermi.es/es/actualidad/novedades/declaracion-de-madrid-no-discriminacion-mas-accion-positiva-es-igual-a-inclusion-social>

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_11_4)

por el CERMI, encargado de su coordinación a nivel nacional y que ha distinguido a numerosas ciudades españolas con este galardón.

A partir del entendimiento de que la discapacidad es un factor de cohesión y de mejora de Europa, la Presidencia española de 2023 se presenta como una nueva ocasión para promover una agenda política de la discapacidad robusta que ponga fin a la exclusión, discriminación y pobreza en todas sus formas de los 87 millones de ciudadanos europeos con discapacidad estimados por la Comisión Europea<sup>23</sup>.

Existen datos y conclusiones sobre los obstáculos considerables que afrontan las personas con discapacidad en el acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el empleo y a la participación en la vida política, entre otras áreas; así como altos índices de discriminación, violencia y abuso, y mayores riesgos de pobreza o exclusión social con respecto a las personas sin discapacidad<sup>24</sup>. Los impactos nefastos ocasionados por la pandemia del Covid-19, la crisis económica y el conflicto en Ucrania han exacerbado las inequidades y desventajas preexistentes.

Aunque Europa lleva tiempo construyendo una estrategia progresiva de apoyo a los derechos de los ciudadanos europeos con discapacidad y se han registrado algunos cambios positivos, la discapacidad continúa siendo un tema accesorio en la narrativa de la Unión Europea. La acción política, legislativa y presupuestaria dirigida a la población con discapacidad continúa siendo débil, denotando que la discapacidad no es aún un asunto relevante para la gobernanza europea y que existe una falta de sincronización entre el discurso político, las normas y la práctica.

En la actualidad, varias medidas y procesos legislativos que conciernen al ámbito social se encuentran en curso en las instituciones europeas pudiendo transformarse en normas que deberán transponerse a nuestro ordenamiento jurídico para avanzar en una agenda inclusiva. Una de estas medidas es la iniciativa de crear la Tarjeta Europea de Discapacidad para conseguir una Europa inclusiva y sin barreras. Esta tarjeta, como se viene argumentando, no solo puede ser un instrumento que haga una real diferencia en la vida de las personas con

---

<sup>23</sup> Según el Foro Europeo de Discapacidad, la estimación más actual y precisa apunta a más de 100 millones de personas con discapacidad que viven en la Unión Europea, lo que incluye 99 millones de personas según la Estadística de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (Por sus siglas en inglés: EU-SILC de 2016) y 1 millón de personas que se estima que están segregadas en instituciones residenciales y, por lo tanto, no representadas en la encuesta.

<sup>24</sup> Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Opinión Pública (2019): "Eurobarómetro 493, Discriminación en la Unión Europea".

discapacidad, sino que, además, tiene una fuerza expansiva para implantar una política común en la Unión Europea en materia de discapacidad e intensificar debates nacionales sobre políticas de discapacidad. El semestre español será, por tanto, crucial para empujar y convertir en realidad el compromiso de la Unión Europea de proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad a través de la tarjeta, para avanzar en el establecimiento de un estatuto único de discapacidad en los Estados miembros y, de paso, para fortalecer los compromisos y cristalizar las responsabilidades con los más de 4 millones de españoles con discapacidad.

Por lo tanto, una tarea que debe acometer la Presidencia española en este segundo semestre de 2023 será la de buscar aunar criterios de todos los grupos políticos en el Parlamento Europeo para lograr un consenso único sobre la necesidad de aprobar de manera urgente la Tarjeta Europea de Discapacidad antes de que finalice la presente legislatura. Asimismo, y aunque no se prevé que entren en esta primera fase de desarrollo de la tarjeta, se deben dejar sentadas las bases y criterios para futuras negociaciones relativas a los temas de protección social que tienen dinámicas y normativas diferentes con una mayor complejidad.

Las contribuciones del Tercer Sector de la discapacidad en la elaboración del Programa gubernamental para la Presidencia de turno de la UE, a través de su participación en el Foro de la Sociedad Civil, promovido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de Asuntos Exteriores, han sido esenciales para que el trato para las personas con discapacidad fuera preferente en dicho Programa y en sus hojas de ruta han incluido como un punto cardinal a la Tarjeta Europea de Discapacidad.

El CERMI realizó un trabajo de toma de conciencia e incidencia política con el fin de que la agenda oficial de la Presidencia Española de la UE incorporase los grandes asuntos de la discapacidad en el ámbito europeo, convirtiéndose así España en el motor político de la inclusión de las personas con discapacidad para los próximos años en la Unión Europea. Dentro de esta estrategia de incidencia, el CERMI aporta el documento *El futuro de Europa en clave de inclusión y sostenibilidad sociales – construcción de una agenda pro europea desde una alianza multinivel (público-privada-cívica)*<sup>25</sup> que proporciona orientación sobre cómo debe ser una Europa socialmente sostenible e inclusiva con las personas con discapacidad y sus familias, y presenta recomendaciones para promover avances en la agenda política de la discapacidad e impulsarlos desde España a escala europea aprovechando el semestre de Presidencia

---

<sup>25</sup>Disponible en: <https://back.cermi.es/catalog/novelty/file/nht83-el-futuro-de-europa-en-clave-de-inclusion-y-sostenibilidad-sociales.pdf> (cermi.es)

española. El documento señala a Una economía al servicio de las personas como uno de los ámbitos fundamentales de la inclusión para las personas con discapacidad en Europa. En este tándem económico-social se pide que el lenguaje inclusivo ha de primar sobre el lenguaje economicista para demostrar que las personas y su dignidad han de ser el referente del sistema de convivencia europeo. Así, una economía inclusiva debe centrarse en los parámetros de la igualdad de oportunidades en la que todos los ciudadanos se vean beneficiados sin importar el sector de la población al que pertenecen teniendo presentes, por consiguiente, las necesidades de las personas con discapacidad para que ninguna quede atrás. Dentro de las medidas para avanzar en la concreción y disfrute de derechos por parte de los ciudadanos europeos con discapacidad, la creación de la Tarjeta Europea de Discapacidad, como herramienta inclusiva se apoya de manera irrestricta.

La incidencia política del CERMI sobre la necesidad y conveniencia de la Tarjeta Europea de Discapacidad ha permitido exponer paralelamente otros temas que son actualmente considerados en instancias europeas. Uno de estos asuntos es el fomento de la accesibilidad universal en toda la Unión Europea como llave para asegurar el acceso a derechos básicos. Otro tema, la declaración oficial de 2024 como Año Europeo de la Mujeres y Niñas Con Discapacidad, como acción de toma de conciencia acerca de los derechos, la inclusión y el bienestar de esta parte mayoritaria de las personas con discapacidad, demanda cívica que parte de la sociedad civil de nuestro país. Estas dos propuestas, que ahora se barajan en las instituciones europeas para cumplir con los compromisos que se han adquirido con la población con discapacidad, también deben ser impulsadas políticamente por la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023.

Estos temas están muy activos aquí en la Comisión a través de las actividades del Foro Europeo de la Discapacidad, CERMI, ONCE, y las organizaciones vienen muy a menudo a eventos importantes con sus propios programas de presidencia y hojas de ruta que también intentamos trabajar y nosotros desde acá lo que hacemos es visibilizar y poner en valor cosas que son en el contexto europeo bastante de avanzadilla de lo que sería el impulso de las políticas de discapacidad y de la implementación de la Estrategia Europea de Discapacidad y de la Convención (entrevista representante de España en la Comisión Europea, 1 de junio de 2023).

Desde el ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se prometió que la aprobación de la Tarjeta Europea de Discapacidad será “una iniciativa central” para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, y se aseguró que “su presentación

formal tendrá lugar en la Reunión de Alto Nivel sobre Discapacidad" que se celebrará en Palma de Mallorca los días 16 y 17 de noviembre<sup>26</sup>. Las declaraciones ministeriales apuntan a que la Presidencia española quiere reflejar los intereses de las personas con discapacidad y consideran la tarjeta como clave para asegurar el acceso a prestaciones y derechos en todos los Estados miembros y garantizar en la práctica el derecho a la libre movilidad de este colectivo. Estos compromisos vienen siendo apoyados por la representación española en la Unión Europea que buscan organizar la comunicación, el diálogo y la divulgación de estos temas al seno de las instancias europeas.

Creo que nosotros en el programa de Presidencia hemos planificado bien todo lo que podemos hacer con este tema. Es decir, por un lado, tenemos un evento de alto nivel sobre discapacidad, en la tarjeta tenemos previsiones de negociar aquí en el grupo de cuestiones sociales y en el Consejo tan pronto la propuesta salga. Me consta que nuestras organizaciones han sido activas en el proceso de consultas sobre la tarjeta. Entonces, ahora es un poco esperar a ver qué sale finalmente e intentar moverlo de aquí al final de año todo lo posible. Tenemos los instrumentos para hacerlo y el contenido final de la propuesta va a marcar hasta dónde podemos llegar con el trabajo que vayamos a hacer, pero evidentemente, vamos a impulsar todo lo posible (entrevista representante de España en la Comisión Europea, 1 de junio de 2023).

---

<sup>26</sup> *La Tarjeta Europea de Discapacidad se presentará formalmente en la reunión de Alto Nivel de Palma en noviembre.* Noticia CERMI digital, 29/06/2023.

## 7. Bibliografía

Clínica Jurídica de Derechos Humanos Javier Romañach. Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces Barba. Universidad Carlos III de Madrid (2021): *Informe propuesta para regular la condición europea de persona con discapacidad y la homologación de situaciones entre los estados miembro*.

Comisión Europea (2022). *Datos de Eurostat. La discapacidad en la UE: datos y cifras*.

— (2021). *Una Unión de la igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030*.

— (2021). *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits. Final Report. Publications Office, 2021*.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI (2023). *El futuro en clave de inclusión y sostenibilidad sociales – construcción de una agenda pro europea desde la alianza multinivel (público-privada-cívica)*. CERMI con el apoyo de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno.

— (2020). *Universidad y discapacidad. La inclusión de las personas con discapacidad en la universidad española. Informe del CERMI estatal de reforma normativa en materia de inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español*. CERMI y Ediciones Cinca.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI y Fundación CERMI Mujeres (2022). *Documento de contribución del Movimiento CERMI (discapacidad organizada española) a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad*.

Comité Económico y Social Europeo (2023). *Dictamen del CESE sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad. Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión Europea*. SOC/765.

— (2019). *Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030: contribución del Comité Económico y Social Europeo*. SOC/616.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (2018). *Observación general núm. 6 sobre la igualdad y la no discriminación*.

Consejo de la Unión Europea, Secretaría General del Consejo (2022). *Conference on the Future of Europe: report on the final outcome: May 2022*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/607246>

European Commission (2023). *Commission staff working document impact assessment report accompanying the document proposal for a directive of the European parliament and of the council establishing the European disability card and the European parking card for persons with disabilities*. COM (2023) 512 final.

European Commission (2023). *Proposal for a directive of the European parliament and of the council establishing the European disability card and the European parking card for persons with disabilities*. COM (2023) 512 final. 2023/0311 (COD).

European Disability Forum (2022). *EDF Position on the European Disability Card 2022*.

— (2019). *EDF report on user experiences with the Disability Card pilot project (2016-2019)*.

— (2011). *Freedom Guide. Paving the ways towards Free movement for persons with disabilities*.

Gobierno de España (2023). *Programa de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, segundo semestre 2023. Europa, más cerca*.

Naciones Unidas (2006). *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, A/RES/61/106, 13 de diciembre de 2006*.

Parlamento Europeo (2022). *Evaluación de la discapacidad, reconocimiento mutuo y Tarjeta Europea de Discapacidad. Avances y oportunidades*.

[www.obsevatoriodeladiscapacidad.info](http://www.obsevatoriodeladiscapacidad.info)



