



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 8 de septiembre de 2023  
(OR. en)

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2023/0311(COD)**

---

---

**12755/23  
ADD 5**

**SOC 587  
ANTIDISCRIM 161  
FREMP 235  
TRANS 341  
SPORT 25  
CULT 93  
CODEC 1551  
IA 214**

#### **NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	7 de septiembre de 2023
A:	D. <sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 291 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 291 final.

---

Adj.: SWD(2023) 291 final



Bruselas, 6.9.2023  
SWD(2023) 291 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo**

**por la que se establecen la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad**

{COM(2023) 512 final} - {SEC(2023) 305 final} - {SWD(2023) 289 final} -  
{SWD(2023) 290 final}

## A. Necesidad de actuación a nivel de la UE

### ¿Cuál es el problema que se afronta?

Los ciudadanos de la UE se desplazan cada vez más y todos tienen derecho a la libre circulación en la UE y al acceso a los servicios en todos los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica, las personas con discapacidad aún se enfrentan a obstáculos que les pueden disuadir de circular libremente, en especial debido a que sus tarjetas o certificados de discapacidad expedidos a nivel nacional no siempre son reconocidos cuando tratan de acceder a los servicios en las mismas condiciones preferentes que las personas con discapacidad que residen en el país visitado durante viajes cortos a otros Estados miembros. Esto tiene consecuencias prácticas para las personas con discapacidad que desean viajar a otros Estados miembros.

A falta de obligaciones reglamentarias, la aceptación de las tarjetas y certificados nacionales de discapacidad de no residentes es voluntaria y, por tanto, limitada en la UE. Además, los conocimientos existentes sobre las tarjetas y los certificados nacionales de discapacidad son insuficientes. En consecuencia, **cuando las personas con discapacidad viajan a otro Estado miembro, su acceso a condiciones preferentes, incluidas las relacionadas con servicios prestados a cambio de una remuneración o sin ella, se ve obstaculizado.** En algunos casos, esta situación puede producir una discriminación indirecta por razón de su nacionalidad o, como mínimo, incertidumbre sobre si una persona podrá utilizar su tarjeta o certificado de discapacidad a la hora de acceder a los servicios. Las personas con discapacidad y sus familiares pueden verse obligados a afrontar gastos para acceder a servicios que serían gratuitos para sus homólogos en el país de destino y usarlos, y podrían no beneficiarse de condiciones preferentes como ayuda monetaria, exenciones del pago de servicios particulares y otros tipos de ayuda. En consecuencia, las personas con discapacidad pueden verse disuadidas de viajar a otros Estados miembros.

Las autoridades públicas reciben solicitudes de información relativas al reconocimiento de las tarjetas o los certificados de discapacidad expedidos por otro Estado miembro, solicitudes que se añaden a su carga de trabajo. También se enfrentan a una inseguridad jurídica, ya que no disponen de medios para confirmar la validez de estas tarjetas o certificados.

Asimismo, los proveedores de servicios tienen dificultades para reconocer la amplia gama de tarjetas y certificados de discapacidad que son necesarios para conceder condiciones preferentes. El sector turístico también afronta pérdidas económicas debido a la pérdida de oportunidades para viajar de las personas con discapacidad.

**Al viajar en coche por la UE, las personas con discapacidad afrontan dificultades para usar su tarjeta europea de estacionamiento.** Para muchas personas con discapacidad, el transporte en coche privado es la mejor forma —o la única— de desplazarse de forma autónoma. La disponibilidad de facilidades de estacionamiento reservadas para personas con discapacidad es, por tanto, esencial. La tarjeta de estacionamiento de la UE para personas con discapacidad, creada por la Recomendación 98/376/CE del Consejo, se diseñó para facilitar esto. Sin embargo, las diferencias nacionales en el formato utilizado para la tarjeta, la falta de información sobre las condiciones otorgadas a los titulares en los diferentes Estados miembros y algunos casos de fraude y falsificación de la tarjeta ponen en peligro su efecto útil. En general, los titulares de la tarjeta no tienen claro cómo pueden usarla, dónde pueden estacionar y cómo pueden cumplir las normas de tráfico fuera de su lugar de residencia. La falta de reconocimiento de la tarjeta de estacionamiento de la UE genera desventajas prácticas

para las personas con discapacidad, como la imposibilidad de estacionar cerca de la entrada de las instalaciones o sanciones económicas. Puede limitar el uso de servicios y dar lugar a una desigualdad de trato con respecto a las personas con discapacidad con una tarjeta de estacionamiento expedida por el país visitado y, en última instancia, disuadir a estas personas de viajar.

Si no se adoptan medidas, es probable que las personas con discapacidad sigan enfrentándose a incertidumbres en cuanto a si su tarjeta o certificado nacional se aceptará cuando viajen por la UE.

Se espera que el proyecto piloto de la Tarjeta Europea de Discapacidad tenga una repercusión modesta, debido a que tiene un carácter voluntario y al limitado número de Estados miembros y sectores participantes. Por otro lado, el papel positivo que ha desempeñado la tarjeta de estacionamiento de la UE en la promoción de los derechos de libre circulación y estacionamiento de las personas con discapacidad continuará. Sin embargo, se prevé un aumento de los problemas relacionados con su reconocimiento por parte de los Estados miembros debido a los avances técnicos y digitales, que incrementan la divergencia de los modelos.

Se espera que el envejecimiento de la población agudice el problema, puesto que existe una mayor prevalencia de discapacidad en las personas de 65 años o más (actualmente el 48,6 % de la población en este grupo de edad). Además, se prevé un aumento de los patrones de viaje de la población general, que era la tendencia registrada hasta 2019 antes de la pandemia de COVID-19. Para las personas con discapacidad, se prevén cuatro hipótesis basadas en suposiciones sobre la evolución de la brecha entre este grupo de personas y la población general por lo que respecta a la propensión a viajar<sup>1</sup>. La hipótesis de base supone que la brecha se mantiene constante. La hipótesis de aumento de la brecha supone que la participación en el turismo de las personas con discapacidad no crecerá en paralelo con la de la población general. Dos hipótesis más optimistas suponen una reducción mínima de la brecha de viaje o su desaparición. Sin embargo, de no adoptarse ninguna medida, **la hipótesis más probable es que la brecha estimada en la participación en viajes entre las personas con discapacidad y la población general se mantenga igual** si persiste la incertidumbre con respecto al reconocimiento de las tarjetas y los certificados de discapacidad.

**¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?**

---

<sup>1</sup> Las hipótesis se basan en la información recogida sobre tendencias pasadas en la propensión a viajar de la población de entre 15 y 64 años (base de datos Eurostat, TOUR\_DEM\_TOTOT; disponible en: [enlace](#)) y en los datos de la encuesta sobre personas con discapacidad en el mismo grupo de edad (Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe - Full Report [«Impacto económico y patrones de viaje del turismo accesible en Europa. Informe completo», documento en inglés], de 8.3.2015, DG GROW, Comisión Europea; disponible en: [enlace](#)).

El objetivo general de la iniciativa relativa a la Tarjeta Europea de Discapacidad es facilitar la libre circulación y la igualdad de acceso en condiciones preferentes a los servicios prestados para personas con discapacidad, con independencia del país de la UE al que se viaje. En concreto, tiene por objeto facilitar el reconocimiento mutuo de las tarjetas de discapacidad a efectos de acceder a los servicios cuando las personas con discapacidad viajan a otro Estado miembro o lo visitan. También pretende facilitar el uso de la Tarjeta Europea de Estacionamiento y garantizar la seguridad jurídica en lo relativo a esta tarjeta.

A la hora de acceder a los servicios incluidos en su alcance, prestados a cambio de una remuneración o sin ella, los titulares de la Tarjeta Europea de Discapacidad se beneficiarían de las mismas condiciones preferentes dispensadas a las personas con discapacidad residentes en el Estado miembro que visitan. Además, la iniciativa tiene por objeto mejorar el funcionamiento de la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad por medio de la mejora del reconocimiento mutuo, la sensibilización y la prevención de su falsificación y uso fraudulento.

### **¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?**

Los problemas detectados tienen una dimensión transfronteriza que no puede resolverse mediante la actuación independiente de los Estados miembros. La necesidad de que la UE intervenga está directamente relacionada con la naturaleza transfronteriza de los viajes y los retos relacionados que afrontan las personas con discapacidad que viajan dentro de la UE. Es necesario garantizar un enfoque coordinado entre los Estados miembros para que las personas con discapacidad que cuenten con una tarjeta o un certificado de discapacidad puedan disfrutar de las mismas condiciones preferentes, con independencia del país de la UE al que viajen. De no intervenir la UE, las diferencias actuales en las tarjetas y los certificados nacionales de discapacidad aumentarían y la desigualdad de trato de las personas con discapacidad en los Estados miembros persistiría o aumentaría, y socavaría sus derechos de libre circulación.

### **B. Opciones de actuación**

#### **¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe una opción preferida? ¿Por qué?**

La evaluación sopesó opciones de actuación destinadas a facilitar el reconocimiento mutuo de la condición de discapacidad en la UE en relación con el acceso a los servicios cuando se visita otro Estado miembro (A) y a facilitar el uso de la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad y la seguridad jurídica en dicho uso (B), las cuales, tomadas en su conjunto, abordan los retos detectados. Se descartaron varias opciones, como mecanismos voluntarios o una selección de servicios.

La opción preferida es una combinación de la **opción de actuación A2** (modelo de Tarjeta Europea de Discapacidad obligatorio en todos los Estados miembros para su uso en viajes o visitas que cubre todos los sectores de servicios) con la **opción de actuación B2** (modelo de Tarjeta Europea de Estacionamiento obligatorio).

La **opción A2** es la más efectiva para facilitar el reconocimiento mutuo de las tarjetas de discapacidad en relación con el acceso a los servicios a la hora de visitar otro Estado miembro, ya que obliga a crear la Tarjeta Europea de Discapacidad para utilizarla precisamente a tal fin y que puede ser fácilmente reconocida en los Estados miembros. La

Tarjeta eliminaría la incertidumbre tanto para los proveedores de servicios que tienen que comprobar la condición de discapacidad de los clientes como para las personas con discapacidad que viajan a otro Estado miembro o lo visitan.

La **opción B2** es la más efectiva para facilitar el reconocimiento de la Tarjeta Europea de Estacionamiento. En calidad de instrumento legislativo vinculante, convierte en obligatorios los requisitos mínimos del modelo común de tarjeta de estacionamiento de la UE y su formato y características de seguridad. Cuanto más uniforme sea el formato de las tarjetas nacionales de estacionamiento, más se reducirá la incertidumbre relacionada con su reconocimiento para las personas con discapacidad que viajan en coche por la UE. Esto permitiría a los titulares de las tarjetas viajar en coche sin riesgo de que su tarjeta de estacionamiento no sea reconocida en el extranjero. También generaría ahorros de costes para los titulares, debido al uso de plazas de aparcamiento públicas reservadas para personas con discapacidad.

En términos de elección del instrumento jurídico, una **Directiva** se considera un instrumento idóneo, proporcionado y efectivo para cumplir los objetivos de la iniciativa y está en consonancia con las bases jurídicas identificadas.

### **¿Quién apoya cada opción?**

El Parlamento Europeo, en su [Resolución de 2022](#), tiene el firme convencimiento de que la Tarjeta Europea de Discapacidad debe basarse en un acto legislativo vinculante de la Unión y abarcar diversos ámbitos más allá de la cultura, el ocio y el deporte.

Las personas con discapacidad y sus organizaciones apoyan principalmente la ampliación de la iniciativa más allá de los ámbitos cubiertos por el proyecto piloto de la Tarjeta Europea de Discapacidad. En las consultas públicas, la mayoría de los participantes (de un total de 3 361) afirmaron que los principales sectores que deberían incluirse en la Tarjeta Europea de Discapacidad son los del transporte público (1 821), las actividades culturales (1 566) y el estacionamiento (1 534).

Existe un consenso entre los Estados miembros de que existe un problema, de que se requiere la intervención de la UE y de que una iniciativa vinculante es un medio apropiado para abordarlo. También existe un consenso entre los usuarios y los Estados miembros de que la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento deben mantenerse como tarjetas independientes y deben ponerse a disposición tanto en formato físico como digital.

Las partes interesadas también apoyan firmemente un instrumento legislativo.

## **C. Repercusiones de la opción preferida**

### **¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?**

El análisis indica que la aplicación de la opción preferida tendría diversos beneficios para las personas con discapacidad, los proveedores de servicios y las autoridades nacionales.

Para las personas con discapacidad:

- Reducción de la incertidumbre y aumento de la participación en el turismo (se estima que la opción A2 reduciría la brecha en el turismo entre **2,8 y 4,12 puntos porcentuales**).

- Beneficios monetarios directos para alrededor del 44 % de las personas con discapacidad a las que se les habían denegado previamente condiciones preferentes en viajes a otro Estado miembro conforme a los resultados de la consulta pública. Estos son del orden de 30-120 EUR (si viajan solas) y de 80-250 EUR (si viajan con un asistente personal) para viajes de hasta cuatro días y de entre 100 y 400 EUR por viaje (por persona) para viajes de hasta dos meses.
- Reducción del riesgo de tener que pagar multas por el hecho de que la Tarjeta Europea de Estacionamiento no sea reconocida o del riesgo de tener que pagar por plazas de aparcamiento. Los ahorros gracias a la multas de estacionamiento que se evitarían en la UE se pueden cuantificar generalmente por debajo de 300 EUR. Ahorros de 4 EUR por día o de 3 EUR por hora.

Para los proveedores de servicios:

- Reducción de la incertidumbre en cuanto a la validez de las tarjetas nacionales y reducción de los costes de comprobación de tarjetas/certificados, incluida la Tarjeta Europea de Estacionamiento, aumento de la facturación<sup>2</sup> por el pago de las personas que acompañan a las personas con discapacidad, y beneficio de mercado debido a que viajan más personas con discapacidad. Se espera que la opción preferida para la Tarjeta Europea de Discapacidad genere un crecimiento de entre 2 100 y 3 100 millones EUR para el mercado del turismo accesible. Estas cifras están relacionadas con todas las actividades y gastos de las personas con discapacidad al viajar. Por lo que se refiere a la Tarjeta Europea de Estacionamiento, la opción preferida tiene el potencial de incrementar el valor añadido del turismo accesible entre 200 y 300 millones EUR.

Para las autoridades nacionales:

- Aumento del tamaño del mercado del turismo accesible y reducción de los costes para garantizar el cumplimiento relativo a la Tarjeta Europea de Estacionamiento. Aumento de los ingresos fiscales debido al aumento del tamaño del mercado del turismo accesible.

### **¿Cuáles son los costes de la opción preferida?**

Los costes estimados y la naturaleza de los costes relacionados con la opción preferida son los siguientes:

- En el caso de la Tarjeta Europea de Discapacidad, los costes están relacionados con:
  - la oferta de condiciones preferentes para los proveedores de servicios, por ejemplo, en el caso de los costes de transporte estimados en entre 116 millones y 161 millones EUR (que representan entre el 0,05 y el 0,08 % del transporte no aéreo de pasajeros), que varían entre los Estados miembros;
  - la fabricación de la tarjeta, estimados en entre 1,02 y 4,54 EUR por tarjeta; y
  - los costes digitales, los costes administrativos, los costes de los sitios web nacionales y los costes de sensibilización, estimados en entre 90 000 y 535 000 EUR por Estado miembro.

---

<sup>2</sup> En 2012, el estudio de la DG GROW sobre el turismo accesible estimó que, en toda la UE, las personas con discapacidad viajan con más acompañantes (una media de 2,2) que la población de edad avanzada (una media de 1,6). Estas personas serán clientes adicionales para los servicios de que se trate.

- En el caso de la Tarjeta Europea de Estacionamiento, los costes están relacionados con:
  - la fabricación de la tarjeta, estimados en entre 1,02 y 4,54 EUR por tarjeta;
  - están incluidos los costes de los sitios web;
  - se supone que otros costes incluidos en la opción de actuación equivalen a cero porque se pueden integrar en los sistemas existentes.

### **¿Cómo se verán afectadas las grandes empresas y las pymes?**

No se esperan repercusiones significativas para la competitividad y las pymes. El aumento de la participación de las personas con discapacidad en el turismo tendrá un efecto positivo sobre el turismo, que es un sector en el que prevalecen las pymes.

### **¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?**

También habrá algunos costes para las autoridades nacionales: los costes totales de aplicación serán del orden de entre 95 000 y 530 000 EUR para la Tarjeta Europea de Discapacidad (por país). Estos incluirían un coste único de creación del sitio web nacional (de entre 7 500 y 23 000 EUR) y el coste de las campañas de sensibilización (de entre 20 000 y 70 000 EUR). Los costes únicos totales para las autoridades públicas de la EU-27 de creación de un sistema informático para la Tarjeta Europea de Discapacidad se estiman en 1,67 millones EUR, con una estimación de los costes de mantenimiento periódico de alrededor de 250 000 EUR al año si se expiden tarjetas para todas las personas que notifican limitaciones «graves» (es decir, el grupo de personas con discapacidad para las que probablemente se expedirán Tarjetas Europeas de Discapacidad).

Por lo que se refiere a la Tarjeta Europea de Estacionamiento, se producirán algunos costes de ajuste para actualizar el modelo de tarjeta y costes para la creación de una base de datos nacional y un sitio web nacional (costes similares a los descritos anteriormente).

El aumento del tamaño del mercado del turismo accesible, especialmente en el caso de la opción A2, dará lugar a un incremento de los ingresos fiscales para los presupuestos nacionales.

### **¿Habrá otras repercusiones significativas?**

Se esperan fuertes efectos positivos para los derechos fundamentales, como la libertad de circulación (artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), la integración de las personas discapacitadas (artículo 26 de la Carta) y la no discriminación (artículo 21 de la Carta). La iniciativa garantizaría una mayor inclusión social e integración de las personas con discapacidad en comparación con la situación de referencia.

### **¿Cuál será el balance coste-beneficio neto para la opción preferida?**

Tomando el límite inferior del valor añadido para el turismo accesible de 2 100 millones EUR para la opción preferida para la Tarjeta Europea de Discapacidad y deduciendo los costes estimados relacionados, el resultado es un beneficio neto de 1 560 millones EUR para esta opción. Tomando el límite inferior del valor añadido de 200 millones EUR y deduciendo los costes relacionados, el resultado es un beneficio de 56 millones EUR para la opción preferida para la Tarjeta Europea de Estacionamiento. Esto representa un **total de 1 616 millones EUR**.

## **D. Seguimiento**

### **¿Cuándo se revisará la política?**

De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación, la Comisión evaluará la iniciativa cinco años después de su entrada en vigor, en cooperación con los Estados miembros y tras consultar a las partes interesadas de que se trate.