

## Proyecto de Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico

### I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

#### EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

##### *Los desafíos demográficos a los que se enfrenta la UE*

1. **manifiesta** que el cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Entre sus factores se encuentran el envejecimiento de la población, la disminución del número de jóvenes y una tasa de natalidad inferior. Esto hace que el crecimiento demográfico dependa, en gran medida, de los movimientos migratorios, muy diferentes en unos y otros territorios de la UE. Los desequilibrios crean desafíos diversos tanto en las zonas que pierden población como en las grandes áreas urbanas receptoras;
2. **señala** que, desde el año 2000, el crecimiento poblacional de Europa ha sido muy modesto en comparación con los 50 años anteriores: en torno al 0,5 % anual. En 2014, doce Estados miembros experimentaron pérdidas de población, mientras que en dieciséis se dio un crecimiento. Existen importantes diferencias entre el Este y el Oeste de Europa y también, aunque en menor medida, entre el Norte y el Sur. Incluso dentro de un mismo Estado son frecuentes las desigualdades regionales. En particular, se aprecia un patrón global de mayor crecimiento en las áreas urbanas que en las rurales en la mayoría de los países europeos. Las áreas rurales remotas experimentan desafíos demográficos en todo el continente. La reciente crisis económica ha acentuado la polarización de tendencias tanto a nivel europeo como nacional, así como los desafíos de pérdida de población a nivel regional;
3. **destaca** la necesidad de tener en cuenta las proyecciones a 2060 del *2015 Ageing Report*. La dinámica de la fertilidad, esperanza de vida y migraciones hace prever grandes cambios en la estructura de edades de la población de la UE. La ratio activos/dependientes pasará de 4 a 1 a, aproximadamente, 2 a 1. La población europea no solo estará más envejecida en 2060, sino que estará también distribuida de manera muy desigual. Las proyecciones plantean grandes diferencias entre los Estados miembros, con descensos de población en aproximadamente la mitad de ellos y crecimientos en la otra mitad;
4. **llama la atención** sobre el enorme impacto económico, social, presupuestario y ecológico, tanto a escala nacional como regional y local, del cambio demográfico. Este afecta a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Determina la evolución del Estado del Bienestar, fundamentalmente por la presión sobre los sistemas de salud y los servicios sociales de atención a las personas mayores. Incide en el desarrollo de los distintos territorios de la UE y en el mantenimiento de los ecosistemas tradicionales. Destaca los riesgos de despoblación de determinadas zonas de la UE. Las regiones remotas, por ejemplo, afrontan retos geográficos y demográficos específicos debido a sus limitaciones de movilidad. Y aunque determinadas zonas o regiones, en función de sus características, vayan a verse afectadas por estos cambios más tarde o en menor medida, es innegable que sus consecuencias se harán sentir en el conjunto de la UE;

5. **subraya** la oportunidad de prestar atención a estos factores en el contexto de la evolución demográfica mundial. En este sentido, valora muy positivamente la labor de la OCDE en la recogida de datos comparados relativos a población, lo que ayuda a entender el contexto de los desafíos demográficos más allá de su dimensión europea;

*La respuesta de las regiones y ciudades a los desafíos demográficos*

6. **toma nota** de las diversas maneras en que las regiones y ciudades europeas reaccionan ante los desafíos demográficos:
- Mediante medidas de promoción de la actividad productiva y el empleo, indispensables para afrontar tanto aumentos como declives de la población.
  - Por medio de políticas de apoyo a las familias y medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, que tienen una incidencia positiva en la consecución de tasas de fertilidad más altas.
  - Con actuaciones dirigidas a facilitar la emancipación y permanencia de los jóvenes, garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y mejorar la integración de la población inmigrante.
  - Adaptando los servicios sanitarios y sociales al envejecimiento de la población, con énfasis en aspectos como el apoyo a la vida independiente, la mejora de la prevención o la coordinación entre dispositivos, en un entorno de reducción de los recursos e incremento de la demanda.
  - Adaptando las políticas de transporte y otras medidas específicas para garantizar la movilidad y aumentar la interconectividad en y entre todas las regiones, con enfoques innovadores, como es el caso del «transporte a la demanda»;
7. **anima** a las ciudades y regiones europeas a seguir afrontando estos problemas y, además, a aprovechar las oportunidades asociadas al cambio demográfico, como las inherentes a la «economía de plata» para las empresas y entidades que conciben y ofrecen productos y servicios innovadores para las personas de edad avanzada, dado que, en particular, es en las regiones más afectadas por el cambio demográfico donde más se usa esta posibilidad. Los desafíos son también la ocasión de aprovechar mejor los recursos locales, construir servicios públicos más eficaces y eficientes y establecer nuevas fórmulas para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos;
8. **se compromete** a seguir apoyando la iniciativa «Covenant for Demographic Change», promovida por la plataforma AGE y WHO-Europe a partir del Proyecto AFE-Innovnet, plataforma de los entes locales y regionales para fomentar la creación de entornos adaptados a las personas mayores en ámbitos como la sanidad, los servicios sociales, la vivienda, las tecnologías de la información y comunicación o el urbanismo;
9. **subraya** la importancia de que las ciudades y regiones europeas sean protagonistas privilegiadas a la hora de poner en práctica políticas europeas de lucha contra el reto demográfico, sobre todo en la creación de iniciativas que valoricen la diversidad y fomenten la interculturalidad.

Asimismo, corresponde a las ciudades de los Estados miembros más afectados apoyar la vinculación de centros de I+D, empresas y organismos públicos centrales y locales, para aumentar la atracción de la población en edad activa;

10. **pone de relieve** la importancia de la cooperación horizontal en relación con el cambio demográfico. Los programas de cooperación territorial se han orientado a veces a este objetivo, especialmente para afrontar el envejecimiento, el declive en zonas rurales o, en mucha menor medida, aspectos relacionados con las tasas de natalidad en relación con el cambio demográfico. El CDR acoge con satisfacción los marcos de reflexión e intercambio de buenas prácticas en esta materia, como la Red Europea de Regiones con Desafíos Demográficos (DCRN), que ha posibilitado espacios adecuados para generar iniciativas comunes y respuestas conjuntas;
11. **considera** que el cambio demográfico que afecta a Europa es de tal magnitud que no podrá ser afrontado sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional;

#### *La respuesta actual de la UE a los desafíos demográficos*

12. **constata** que la actual respuesta de la UE a los desafíos demográficos es parcial y escasamente desarrollada. Parcial, por centrarse casi exclusivamente en el envejecimiento, sin que otros aspectos como la baja natalidad o la pérdida de población por razones socioeconómicas, así como los aspectos de la movilidad y el transporte, hayan recibido suficiente atención. Escasamente desarrollada, porque muchas políticas que podrían contribuir a hacer frente a los retos demográficos carecen de enfoques específicos para ello;
13. **hace notar** que han sido las políticas de innovación e investigación las que han promovido un mayor número de iniciativas para gestionar los desafíos demográficos, casi siempre centradas en el envejecimiento. La Estrategia Europa 2020, dentro de su iniciativa emblemática «Unión por la innovación», impulsó una «*European Innovation Partnership*» específica en materia de envejecimiento activo y saludable. El programa Horizonte 2020 contempla, en su tercer pilar, un reto social dedicado al cambio demográfico. La JPI «*More Years Better Lives*», la KIC en innovación para el envejecimiento activo y saludable o el programa «*Ambient Assisted Living*» constituyen otros ejemplos;
14. **resalta** que la Política Agrícola Común (PAC) contribuye a hacer frente a los desafíos demográficos en su «segundo pilar», dedicado al desarrollo rural. Durante el período de programación 2014-2020 los esfuerzos se centran en incentivar el «desarrollo de los servicios e infraestructuras que conducen a la inclusión social y revertir las tendencias de deterioro social y económico y la despoblación de las zonas rurales». El envejecimiento de la población es una gran preocupación en el mundo rural, por lo que la PAC está fomentando el relevo generacional;
15. **señala** que la participación de la Política de Cohesión en la lucha contra los retos demográficos debería ser más contundente, conforme al mandato explícito del artículo 174 del TFUE. Dicha norma prevé una «especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición

industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña». Asimismo, el artículo 175 del TFUE determina que los objetivos previstos en el precepto anterior han de ser tenidos en cuenta al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión; que su consecución ha de ser apoyada por los fondos estructurales, el BEI y otros instrumentos financieros. Y que caben, asimismo, otras acciones específicas. Hasta la fecha, sin embargo, estas previsiones no han sido suficientemente desarrolladas, sin que se hayan adoptado medidas de acción positiva en función de la existencia de desventajas demográficas;

16. **lament**a que muchas de las políticas europeas que podrían contribuir a hacer frente a los desafíos demográficos no contengan medidas específicas en favor de las zonas afectadas por dichos retos. Es el caso de las políticas de transporte, sociedad de la información, empleo y política social, medio ambiente y clima, empresa, etc.;
17. **echa en falta** una mayor atención a los problemas demográficos en el marco del Semestre Europeo, que hasta ahora únicamente tiene en cuenta las consecuencias del envejecimiento en la sostenibilidad de los presupuestos de los Estados miembros. En especial, echa en falta una mayor sensibilidad local y regional, tanto en el diagnóstico como en la definición de las Recomendaciones a los Estados miembros;

#### *Respuesta deseable de la UE ante los desafíos demográficos*

18. **considera** que la respuesta de la UE al cambio demográfico debería dotarse de una visión amplia, coordinada e integradora, puesto que se trata de un tema transversal. Es preciso contar con una estrategia europea sobre los desafíos demográficos, que aumente la sensibilidad de todas las políticas: cohesión, innovación, transporte, salud, políticas sociales y de empleo, TIC, desarrollo rural, etc. Esta estrategia debería tener una base sólida en los valores comunes de la UE, la igualdad de trato y los derechos humanos. Asimismo, un planteamiento estratégico debería incluir análisis de los costes y proyecciones a escala nacional, regional y local;
19. **recuerda** que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 9 de septiembre de 2015, relativa al Informe sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012)<sup>1</sup>, pide a la Comisión «que adopte una estrategia europea sobre el cambio demográfico para coordinar la acción de la UE en varios ámbitos a fin de asegurar sinergias y maximizar su impacto positivo en los ciudadanos, la economía y la creación de empleo en Europa, así como proteger los derechos humanos de las personas mayores en todas las políticas de la UE»;
20. **estima** que dicha Estrategia debería priorizar la creación de oportunidades de apoyo y generación de vida para ayudar a atraer y retener población joven en todo el territorio; para fomentar un crecimiento equilibrado entre zonas densamente pobladas y zonas con pérdida de población, favoreciendo la prestación de servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> 2014/2255 (INI), punto 41.

Debería, asimismo, impulsar políticas favorables a la familia, en particular, mediante medidas que contribuyan a aumentar la tasa de natalidad; incorporar la perspectiva de género; alentar la vida autónoma de las personas de edad avanzada; luchar contra la exclusión social que afrontan algunas capas de la población y promover nuevos esfuerzos que afiancen la implementación de políticas de conciliación de la vida profesional y familiar;

21. **señala** que una futura estrategia europea debería prestar la debida consideración al papel de los entes locales y regionales en la lucha contra el cambio demográfico, promover el intercambio entre ellos de las mejores prácticas y favorecer los enfoques centrados en la prevención e intervención temprana;
22. **se compromete** a subrayar la importancia de una respuesta a escala europea a los retos demográficos a través del sistema ESPAS, plataforma de prospectiva política entre las distintas instituciones y órganos comunitarios;
23. **insiste** en que todas las políticas y acciones de la UE deberían tener presentes los desafíos demográficos y prever mecanismos para hacerles frente. La UE debería tratar de integrar las consideraciones demográficas en todos los ámbitos políticos. La UE debería también considerar lo anterior en la configuración de los futuros marcos financieros plurianuales, incluir en su presupuesto rúbricas orientadas a posibilitar el desarrollo de estas políticas y acciones, así como establecer mecanismos de prioridad para aquellas regiones donde las consecuencias del cambio demográfico tienen una particular incidencia;
24. **destaca** que el cambio demográfico afecta a la movilidad en las regiones con desventajas demográficas y reitera su llamamiento en favor de un Libro Verde sobre el tema;<sup>2</sup>
25. **considera** que la UE debe apoyar políticas de inmigración en los Estados miembros que puedan atenuar las tendencias demográficas negativas antes citadas y señala la necesidad de una visión a largo plazo para la integración de las personas inmigrantes, contribuyendo así al desarrollo de una sociedad intercultural. En este sentido, los entes locales y regionales deben estar plenamente capacitados para aplicar con éxito las políticas de integración sobre el terreno;
26. **señala** que el envejecimiento demográfico y las presiones combinadas sobre la financiación pública significan que los entes locales deberán prepararse para el envejecimiento de la mano de obra, prever la jubilación de un gran número de personas en los próximos años y garantizar que pueden atraer a suficientes profesionales jóvenes y cualificados. La contratación y la retención de los jóvenes y las personas de edad avanzada requieren que se preste mayor atención en todos los niveles de gobierno;
27. **considera** que la Política de Cohesión ha de orientarse decididamente a hacer frente al reto demográfico. Se trata de un aspecto a subrayar en los debates sobre el futuro de dicha política *post* 2020, lo que debe incidir en su alcance y enfoque y en sus futuros mecanismos de ejecución, de modo que contribuya a aprovechar los puntos fuertes de cada territorio y a superar

---

<sup>2</sup>

CDR 1691/2014 «La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas».

las barreras, entre ellas las demográficas, que impiden su desarrollo equilibrado. Lamenta que este aspecto no haya sido suficientemente desarrollado hasta la fecha, pese a la inclusión de la dimensión territorial en esta política con el Tratado de Lisboa;

28. **estima** que los servicios de vivienda y ordenación que prestan los entes locales y regionales también deben tener en cuenta las necesidades de vivienda de las personas de edad avanzada e intervenir en la modificación o adaptación de los alojamientos existentes;
29. **solicita**, a las instituciones europeas una definición precisa del concepto «desventajas demográficas graves y permanentes» del artículo 174 del TFUE. Y también que la UE se dote de indicadores estadísticos a la escala oportuna para sustentar dicha definición;
30. **recuerda** que el dictamen del CDR «Indicadores del desarrollo territorial: más allá del PIB»<sup>3</sup> señala que el PIB no mide con precisión la capacidad de una sociedad para abordar cuestiones que le afectan como, entre otras, el cambio demográfico, y solicita que se establezcan índices a escala internacional, nacional, local y regional que midan el progreso más allá del PIB;
31. **solicita**, asimismo, que la Política de Cohesión prevea instrumentos específicos para las zonas más afectadas por los desafíos demográficos, como una mayor flexibilidad en la elección de los objetivos temáticos o en las tasas de cofinanciación. Reitera, en este sentido, lo señalado en su dictamen sobre «El futuro demográfico de Europa», esto es, que ayudar a las regiones con más dificultades es una «oportunidad para desarrollar instrumentos adecuados que permitan gestionar el cambio demográfico en toda Europa»<sup>4</sup>;
32. **destaca** que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional puede contribuir a que las zonas con altos índices de envejecimiento, ruralidad y éxodo poblacional puedan mejorar sus infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, reducir la brecha digital, contar con mejores servicios públicos, entre otros objetivos;
33. **considera** que el Fondo Social Europeo puede realizar una labor muy importante en relación con la formación de los jóvenes, frenar su éxodo y facilitar su retorno a su lugar de origen. Asimismo, puede contribuir a fomentar la empleabilidad de las mujeres, favorecer un mayor equilibrio entre vida profesional y familiar y luchar contra la exclusión social de las personas de edad avanzada;
34. **estima preciso** fomentar el grado de cooperación entre actores regionales y locales en las cuestiones relacionadas con el cambio demográfico. Por ello, sugiere que el programa europeo de cooperación territorial recoja la posibilidad, tanto a nivel transfronterizo como transnacional e interregional, de formar consorcios para colaborar de forma conjunta en la solución a los retos demográficos;

---

<sup>3</sup> CDR-2015-04287.

<sup>4</sup> CDR 341/2006 fin, punto 26.

35. **subraya**, por lo que respecta a la política de transporte, la importancia de no dejar aisladas a las zonas demográficamente menos activas para evitar una exclusión mayor de dichas zonas, que muchas veces coinciden con áreas rurales, periféricas y remotas;
36. **pone de relieve** el papel esencial que pueden jugar las tecnologías de la información y la comunicación en mejorar las condiciones de vida en las zonas más afectadas por los desafíos demográficos. A este respecto, solicita a la UE que tenga en cuenta la brecha digital que sufren muchas de esas zonas;
37. **insta** a las instituciones europeas a reconocer, en el marco de las políticas de medio ambiente y de lucha contra el cambio climático, el papel esencial que cumplen muchas zonas rurales y poco pobladas en el mantenimiento del medio rural, la biodiversidad y los paisajes;
38. **anima** a que la PAC siga recogiendo medidas destinadas a facilitar el relevo generacional en el medio rural, a favorecer el empleo femenino y a fomentar la diversificación económica;
39. **solicita** que, en el marco de la iniciativa «Legislar mejor», se incluya en el análisis de impacto previo a cualquier iniciativa legislativa europea su posible incidencia en materia demográfica;
40. **considera** que el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (EFSE) constituye una importante herramienta para fomentar las inversiones en ámbitos prioritarios de la UE como la energía, el transporte, la investigación, las pymes, la educación o las infraestructuras sociales. Es deseable que dicho Fondo pueda beneficiar a los territorios con menor dinámica demográfica, contribuyendo de este modo a evitar fracturas territoriales;
41. **preconiza** que la Estrategia Europa 2020 se dote de una mayor sensibilidad en torno a los retos demográficos a escala regional y local, contemplando en aquella la existencia de una iniciativa emblemática en materia demográfica. Se compromete a incluir, en la plataforma de seguimiento de dicha Estrategia, una mención especial al tratamiento de las cuestiones demográficas;
42. **resalta** el vínculo que debe existir entre el cambio demográfico y el Semestre Europeo, destacando la necesidad de una dimensión territorial de este. Los entes locales y regionales deberían ser actores destacados en las medidas adoptadas en el marco del Semestre Europeo para hacer frente a los retos demográficos, y ser tenidos en cuenta en las recomendaciones que se realicen a los Estados miembros para hacer frente a dichos desafíos;
43. **concluye** que, en tanto la UE avanza hacia un escenario como el descrito, es preciso seguir sensibilizando a todas las instancias en torno a la importancia de los desafíos demográficos, y dar pasos en la dirección adecuada partiendo de las herramientas existentes.

Bruselas,