

CAPÍTULO IV

Actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico: ¿pueden activarse las entidades locales menos dinámicas?

Cristina Ares Castro-Conde

*Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración,
Universidad de Santiago de Compostela*

“Las Administraciones públicas desempeñan un papel clave en la promoción del crecimiento en todas las regiones. La calidad de las instituciones públicas a nivel regional y local es un requisito previo para las políticas de base territorial, la competitividad regional y el atractivo para la inversión, lo cual es importante para evitar trampas para el desarrollo, en particular en las regiones menos desarrolladas y en transición” (Comisión Europea, 2023e: 2)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Catálogo de actuaciones de la Unión en materia de demografía: el lugar de la dimensión territorial. 3. Europeización del reto demográfico en España a partir de 2021. 4. Breve reflexión final. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La transición demográfica constituye un desafío de especial envergadura para el sistema político de la Unión Europea (de aquí en adelante, UE), entre otras razones porque afecta a los pilares de su modelo: de una parte, el crecimiento asociado al mercado interior y de otra, la igualdad, tanto entre generaciones que envejecen como entre ciudadanos afincados en distintos territorios, teniendo en cuenta las eventuales carencias de oportunidades y problemas para el acceso a servicios básicos en las áreas despobladas, entre

otras diferencias relevantes asociadas a la geografía. Además, la distribución de competencias entre las instituciones de la Unión y nacionales, las cuales mantienen el control de las decisiones en materia fiscal y social, entre otras esenciales para una gestión integral del cambio demográfico, obstaculiza la implementación de estrategias y otros instrumentos de políticas de la UE en esta materia. Asimismo, un abordaje eficaz de la dimensión territorial del reto demográfico requiere no solo de voluntad de participación de las entidades locales más afectadas por este desafío, sino también de diversas habilidades de sus Administraciones, que resulta complejo desarrollar, entre otras, en las entidades locales pequeñas, especialmente de los entornos menos dinámicos.

Más allá de los desafíos de la gobernanza del cambio demográfico, a partir de la Gran Crisis (2008-2014), el “orden administrativo” de la UE ha emergido como columna vertebral del sistema (Trondal y Bauer, 2017: 74), que ha acelerado notablemente su integración. Sobre la ejecución de políticas públicas de la Unión, el foco se traslada de las competencias de las autoridades nacionales, regionales y locales en los distintos países a la oferta de capacidades administrativas para implementar las reformas e inversiones programadas.

En relación con la agenda de la UE en materia de demografía, la Comisión von der Leyen, en el ciclo 2019-2024, planteó un “enfoque global”, con cuatro pilares: “padres” o “conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado”; “juventud” o “apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen”; “personas mayores” o “capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar”; y “migración” o “escasez de mano de obra y gestión de la migración legal” (Comisión Europea, 2023d). Acerca del impacto en la cohesión territorial y sus eventuales efectos en las percepciones sobre las instituciones públicas de los ciudadanos en las zonas geográficas rezagadas, se reconoce que “el cambio demográfico afecta a la cohesión social, territorial e intergeneracional de nuestras sociedades democráticas, ya que algunos Estados miembros y regiones se ven más afectados que otros” (Comisión Europea, 2023c: 1). “Como consecuencia de los cambios demográficos y las transformaciones estructurales, muchas regiones menos desarrolladas y rurales se enfrentan cada vez más a carencias de mano de obra y de capacidades, así como a una baja competitividad regional y capacidad para atraer inversiones, con diferencias entre las zonas urbanas y rurales en algunos países. Estas disparidades territoriales también socavan la cohesión social y la confianza en las instituciones y los procesos democráticos en Europa” (Comisión Europea, 2023b: 6).

Sin embargo, la dimensión territorial del reto demográfico no ocupa una posición central en los objetivos estratégicos de la UE, si bien algunas iniciativas en este sentido serían el compromiso de la Comisión de garantizar que ninguna región “se quede atrás”, materializado en la Plataforma de Aprovechamiento del Talento y nuevas convocatorias en el marco del Mecanismo para el Impulso del Talento, o el apoyo a la creación de valles regionales de innovación con participación de las regiones con peores datos en esta materia (con 100 millones de euros de Horizonte Europa y 70 millones de euros del instrumento de inversiones interregionales en innovación en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional) (Comisión Europea, 2021b: 28-29).

Este capítulo ofrece, en primer lugar, una visión de conjunto de los marcos estratégicos e instrumentos regulativos y financieros de la Unión sobre demografía en el ciclo político que se inició tras las elecciones europeas de 2019. Llama la atención sobre el impacto del *brexit* y de la pandemia de COVID-19 en la extensión de este catálogo de actuaciones. En segundo lugar, examina distintas iniciativas nacionales españolas. Finalmente, plantea una cuestión fundamental: ¿pueden activarse las instituciones locales más rezagadas en la gestión del cambio demográfico cuando no disponen de capacidades administrativas suficientes?

2. Catálogo de actuaciones de la Unión en materia de demografía: el lugar de la dimensión territorial

Los distintos instrumentos de la UE en materia de cambio demográfico (estratégicos, regulativos y financieros) se han ampliado notablemente en el último lustro, tal y como sistematiza la Comunicación “Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación”. Este catálogo se desarrolló como reacción a la crisis provocada por el resultado del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (junio de 2016) y la pandemia de COVID-19. Primero, el *brexit* creó una ventana de oportunidad que propició un mayor impacto en el establecimiento de prioridades y el diseño de políticas de la Unión de las múltiples evidencias y análisis que alertaban de los riesgos asociados a la escasa visibilidad de la aportación del ámbito supranacional a la provisión de bienestar para distintos grupos sociales en los países. Como primer resultado relevante, en 2017, se definió el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Después, como reacción a la pandemia, y con el Reino Unido al margen de las instituciones de la Unión, se produjo la autorización a la Comisión para contraer empréstitos en nombre de la UE, por valor de hasta 750 000 millones de euros en precios de 2018, con el propósito de multiplicar la financiación para el impulso de las ambiciones políticas del ciclo institucional 2019-2024, a través del Instrumento de Recuperación *Next Generation EU*.

Con anterioridad a estas últimas crisis, la gestión de la transición demográfica desde el ámbito de la Unión se centró en la elaboración de legislación laboral (en el marco del mercado interior), la provisión de datos y estudios estratégicos sobre este asunto, así como diversas actuaciones en materia de envejecimiento activo. Con el aumento de la esperanza de vida, a la vista de las proyecciones de contracción del número de personas activas en el mercado interior, así como de crecimiento del peso financiero de programas de gasto como pensiones, sanidad o cuidados de larga duración, las instituciones de la UE han promovido la participación de los adultos de más edad, combatiendo estereotipos asociados al factor etario, así como impulsado la adopción de medidas para reducir la dependencia (Ares Castro-Conde, 2018). Algunos de los instrumentos normativos de la Unión destacables, anteriores a 2017, son la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo (contra la discriminación por causa de edad) [Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000] o la Directiva relativa a la igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (protección contra el despido durante el permiso de paternidad y el permiso por adopción) [Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006].

En el ciclo político que comienza con las elecciones europeas de 2019, la intervención del ámbito de la Unión, como se ha señalado, aumenta, con numerosos instrumentos estratégicos, normativos y financieros. Para empezar, la transición demográfica cobra protagonismo político. Se integra en una de las seis grandes ambiciones para el ciclo institucional, hasta 2025, denominada “un nuevo impulso a la democracia europea”, coordinada por la vicepresidenta de la Comisión para “Democracia y Demografía”, Dubravka Šuica. La carta de misión que la presidenta von der Leyen dirigió a esta vicepresidenta, al inicio del mandato, contiene iniciativas relevantes en materia de demografía, como una visión a largo plazo para las zonas rurales, apoyo a las zonas afectadas por la “fuga de cerebros”, un Libro verde sobre envejecimiento que trate cuestiones relativas a las pensiones y los cuidados, mejoras en materia de conciliación en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales, o inversiones para la primera infancia a través de una Garantía Infantil que proteja especialmente a las niñas y los niños más vulnerables (Ares Castro-Conde, 2021: 296-297).

El encargo a la vicepresidenta Šuica incluyó la adaptación del conjunto de instrumentos de políticas de la UE a la transición demográfica, en coordinación con los demás miembros del Colegio de Comisarios¹.

1. En concreto, la carta de misión remitida por la presidenta von der Leyen a la vicepresidenta Šuica enumeraba las siguientes líneas de trabajo (von der Leyen, 2019b: 5-6): “1. Ha-

Acerca de los primeros productos de la agenda de cambio demográfico 2019-2024 cabe apuntar que el Informe sobre los efectos de la transformación demográfica, anunciado en junio de 2020, alertó de las diferencias entre Estados miembros y regiones de un mismo país en relación con la dimensión del reto demográfico. Marcó como objetivo “que ninguna región ni persona se queden atrás, un sentimiento que puede llevar a la pérdida de fe en nuestra democracia” (Comisión Europea, 2020c: 4). Además, el Libro verde sobre envejecimiento: “Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones”, publicado en enero de 2021, planteó el empleo del Programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (EU4Health; incorporado entre las medidas de respuesta a la pandemia de COVID-19) “en la lucha contra el cáncer, la demencia, la salud mental, y la promoción de la nutrición y las dietas saludables, así como la actividad física regular” (Comisión Europea, 2021a: 4). Asimismo, adelantó la presentación por parte de la Comisión de un plan de actuación para apoyar la materialización del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se relaciona “directa o indirectamente con áreas afectadas por el envejecimiento, como los ingresos y las pensiones de las personas de edad avanzada, los cuidados de larga duración, la atención sanitaria, la inclusión de las personas con

cer uso del trabajo de Eurostat, la oficina estadística de la UE, para analizar el impacto del cambio demográfico en distintos grupos sociales y en áreas y regiones afectadas asimétricamente. En los primeros seis meses de nuestro mandato, elaborar un informe para ayudar a identificar actuaciones. II. Trabajar estrechamente con los Estados miembros y las regiones para comenzar un ejercicio de mapeo extenso y estudiar cómo podemos asistir mejor a aquellas regiones que presentan más necesidades de reformas o inversiones dirigidas, sobre todo para mejorar infraestructuras y el acceso a los servicios. III. Coordinar el trabajo sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales. Precisamos capacitarlas para que saquen el máximo partido a su potencial y ayudarlas a enfrentar su conjunto específico de problemas, desde el cambio demográfico a la conectividad, el riesgo de pobreza y el acceso limitado a los servicios. Debes hacerlo consultando a la gente que vive en las zonas rurales, así como a las autoridades locales y regionales. IV. Buscar modos de facilitar el intercambio de buenas prácticas entre distintas partes de Europa con idénticos retos demográficos. En este sentido, quiero que busques modalidades de apoyo a las zonas más afectadas por la “fuga de cerebros”, incluyendo la Garantía Juvenil. V. Presentar un Libro verde sobre envejecimiento, lanzando un debate amplio sobre sus efectos a largo plazo, sobre todo en materia de cuidados y pensiones, y acerca de cómo fomentar el envejecimiento activo. Para ello, debes valorar si nuestros sistemas de protección social están preparados para dar respuesta a las necesidades de una población que envejece. VI. Como parte de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, coordinar el trabajo sobre la mejora de la conciliación laboral y familiar y el apoyo a las personas a lo largo de sus carreras. VII. Necesitamos invertir más en el futuro de nuestros niños. Coordinaremos el trabajo sobre la futura Garantía Infantil, asegurándonos de que los niños tengan acceso a los servicios que precisan y estén apoyados hasta alcanzar la edad adulta. VIII. En este sentido, liderarás en la Comisión Europea la protección de los derechos de los niños. Prepararás una estrategia amplia sobre los derechos de los niños, que debe incluir medidas para la protección de los niños vulnerables, proteger sus derechos en línea, fomentar la justicia amigable con los niños y prevenir y combatir la violencia” (von der Leyen, 2019b: 5-6).

discapacidades, la asistencia social, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la educación, formación y aprendizaje permanentes” (Comisión Europea, 2021a: 2-3). Finalmente, recoge la necesidad de articular políticas de apoyo en materia de envejecimiento en los ámbitos regional y local; de regeneración urbana, accesibilidad de edificios o transportes, revitalización rural, entre otras (Comisión Europea, 2021a: 15).

Los productos más recientes de las políticas de la Unión para gestionar la transición demográfica, como la Comunicación “Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación”, mencionada al inicio de esta sección, se refieren a la emergencia del sistema administrativo europeo y la necesidad de que las reformas e inversiones se apliquen “en sus contextos nacionales y regionales con una perspectiva de la Administración en su conjunto” (Comisión Europea, 2023d: 30). La evolución del sistema de gobernanza de la UE hacia un mayor protagonismo de las Administraciones de los Estados miembros y la disposición de la Comisión a asistir a las organizaciones públicas nacionales, regionales y locales, cuando esta asistencia sea demandada desde los países, para el desarrollo de sus capacidades administrativas, se extiende al conjunto de las reformas e inversiones del período de programación 2021-2027. En esta Comunicación, sobre la forma de avanzar en la implementación de los marcos estratégicos y demás instrumentos de políticas de la Unión en materia de demografía, puede leerse que “la Comisión se ha comprometido a ayudar a los Estados miembros a utilizar eficazmente los instrumentos en cuestión y, con este fin, a seguir desarrollándolos. En sus esfuerzos, los responsables políticos también deben promover la participación activa de los ciudadanos e implicar a todos los agentes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.), basando sus políticas en las realidades locales. De este modo, podremos ayudar a las personas y a las comunidades a prosperar, fomentando el bienestar de las generaciones presentes y futuras por igual” (Comisión Europea, 2023d: 30).

La tabla 1 sintetiza las principales herramientas de la UE sobre demografía a partir de 2019, las cuales conforman un “enfoque global del cambio demográfico”. Como se ha adelantado, estas herramientas se clasifican en cuatro pilares: padres (conciliación), juventud, personas mayores y migración.

Tabla 1. “Enfoque global” del cambio demográfico: herramientas clave a escala europea a partir de 2019

Pilares	Herramientas clave a escala europea
<p>PADRES</p> <p>[“Conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado”]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional (permisos parentales remunerados, permisos para cuidadores, fórmulas de trabajo flexible) [Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo]. ■ Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia (apoya la prestación de servicios de calidad, asequibles y accesibles, prestando especial atención a la inclusión de los niños procedentes de entornos desfavorecidos) [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2023 (2020/C 484/01)].
<p>JUVENTUD</p> <p>[“Apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen”]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el contexto de la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño: la Garantía Infantil Europea, que pretende abordar la exclusión social garantizando a los niños necesitados un acceso efectivo a servicios clave, incluida la atención y educación de la primera infancia gratuita [Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea]. ■ Espacio Europeo de Educación: siete objetivos para 2025 y 2030, incluidos la participación en la atención y educación de la primera infancia, el abandono escolar prematuro y el rendimiento insuficiente de los estudiantes [Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030) (2021/C 66/01)]. ■ Paquete de apoyo al empleo juvenil, que refuerza la Garantía Juvenil, mejorando la integración de los jóvenes en el mercado laboral, en particular reforzando las capacidades para las transiciones digital y ecológica [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”, COM(2020) 276 final; Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”, que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01)]. ■ Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) (modernización de la EFP, nuevo impulso al aprendizaje profesional y al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz [Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia 2020/C 417/01]. ■ Iniciativa ALMA (<i>Aim, Learn, Master, Achieve</i>). Se trata de un programa transfronterizo de movilidad juvenil para ayudar a los jóvenes y los ninis a integrarse en el mercado laboral. ■ Programa Europa Digital: apoya programas de educación especializada en el ámbito de las capacidades digitales avanzadas, así como la creación de capacidades digitales para los jóvenes, en particular, las niñas, por ejemplo y a través de la Semana de la Programación de la UE. ■ Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente: apoya el desarrollo de soluciones de movilidad inteligente que ayuden a prevenir la despoblación y permitan a los jóvenes acceder a servicios básicos (salud, educación) y oportunidades de trabajo. ■ Iniciativa de Vivienda Asequible, para mejorar el acceso a una vivienda asequible a través de proyectos locales de capacidad técnica e innovación. ■ Mecanismo para el Impulso del Talento, que ayuda a las regiones a formar, retener y atraer a personas y a abordar el impacto de la transición demográfica. ■ Marco de competencias financieras UE-OCDE/INFE para la infancia y la juventud, para contribuir a mejorar su cultura financiera.

<p>PERSONAS MAYORES</p> <p>[“Capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar”]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el marco de la Estrategia Europea de Cuidados: la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, que ofrece orientaciones a los Estados miembros para reforzar la adecuación, la disponibilidad y la calidad de los cuidados de larga duración para todas las personas que los necesiten, y para mejorar las condiciones de trabajo de los cuidadores [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (2022/C 476/01)]. ■ Ley Europea de Accesibilidad. Hace que los productos y servicios clave sean más accesibles para las personas mayores y las personas con discapacidad, incluidos los servicios electrónicos y de transporte [Directiva (UE) 2019/882, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios]. ■ Iniciativa “Más sanos juntos”, que apoya a los Estados miembros en el tratamiento de las principales enfermedades y para el envejecimiento saludable. ■ Enfoque global en materia de salud mental, con veinte iniciativas emblemáticas y 1230 millones de euros de apoyo de la UE a actividades que promueven una buena salud mental entre generaciones, centrándose en los grupos vulnerables. ■ Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer: apoya, coordina y complementa las acciones de los Estados miembros para reducir la carga del cáncer en toda la trayectoria de la enfermedad, en particular con la Recomendación del Consejo sobre un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer [Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2022, relativa a la mejora de la prevención mediante la detección precoz: un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer en sustitución de la Recomendación 2003/878/CE (2022/C 473/01)]. ■ Producto paneuropeo de pensiones individuales, que es un plan de pensiones individual voluntario que ofrecen las instituciones financieras para brindar a los ciudadanos una nueva opción de ahorrar con vistas a su jubilación. ■ Marco de competencias financieras UE-OCDE/INFE para los adultos en la UE, que promueve sus capacidades financieras.
<p>MIGRACIÓN</p> <p>[“Escasez de mano de obra y gestión de la migración legal”]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Directiva revisada sobre la tarjeta azul de la UE, que facilita la contratación de trabajadores altamente cualificados [Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo]. ■ Asociaciones en materia de talentos con terceros países seleccionados, como Marruecos, Túnez, Egipto, Bangladés o Pakistán, construidas con el propósito de mejorar las vías legales para la movilidad laboral internacional y desarrollar el talento de una manera mutuamente beneficiosa, respetando las posibles preocupaciones de los países socios. ■ Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para el período 2021-2027, que propone apoyo a los Estados miembros a través de acciones sobre la mejora de las oportunidades de empleo y el reconocimiento de las cualificaciones de los migrantes o el desarrollo de una educación y formación inclusivas [Comunicación de la Comisión “Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027”, COM(2020) 758 final]. ■ Inclusión de disposiciones para apoyar la circulación de profesionales cualificados en los acuerdos de libre comercio con terceros países. ■ Paquete de medidas sobre movilidad del talento (con una propuesta de reserva de talentos de la UE en forma de plataforma informática para facilitar la adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo de los empleadores de la UE y los solicitantes de empleo de terceros países, una Recomendación de la Comisión relativa al reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países y una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un marco de movilidad educativa).

Fuente: Comisión Europea (2023d: 11-23).

En relación con la despoblación y la dimensión territorial de la transición demográfica, que nos ocupan en este trabajo, destacan dos iniciativas del pilar

de apoyo y capacitación de jóvenes: la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, con vocación de coadyuvar a prevenir la despoblación y mejorar el acceso de las nuevas cohortes de edad al empleo y servicios básicos, y el Mecanismo para el Impulso del Talento, dirigido a regiones rezagadas en la gestión del reto demográfico.

Por otra parte, se reivindica la contribución del ámbito de la Unión a la gestión del cambio demográfico a través de la producción de datos de población y migraciones; ampliada, en el ciclo institucional 2019-2024, con dos nuevas herramientas, en el seno de la propia Comisión (Comisión Europea, 2023d: 26):

- i El Atlas de Demografía de la UE, presentado en 2021, creado por el Centro Común de Investigación, que ofrece herramientas de visualización, como gráficos y mapas interactivos.
- ii El Observatorio Rural, gestionado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, que además de proporcionar evidencias y análisis, pretende contribuir a evaluar el impacto de las políticas de la Unión en el ámbito rural y generar datos para el diseño de políticas de desarrollo territorial. Esta puesta en marcha de un observatorio para garantizar la conexión entre fuentes de datos de interés para las zonas rurales, informar sobre las iniciativas de la UE y examinar los resultados del Plan de Acción Rural, estaba prevista en la Comunicación “Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040” (Comisión Europea, 2021b: 26)².

Del mismo modo, la Comisión reclama al legislador de la Unión (Parlamento Europeo y Consejo) avances en la agenda sobre modernización e integración de datos de población, vivienda, demografía y migraciones internacionales que faciliten una gestión más eficaz del reto demográfico (Comisión Europea, 2023d: 27).

La preocupación por las regiones rezagadas en el terreno de la transición demográfica y el consiguiente riesgo de ampliación y generación de nuevas fracturas en dinamismo económico y cohesión territorial en la UE, así como su eventual impacto en la opinión pública, se aborda en la Comunicación sobre “el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa”, publicada en 2023. Como otros productos de políticas públicas de la UE en materia de cohesión, su contenido se relaciona con los hallazgos de los análisis

2. Atlas de Demografía de la UE: <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography>; Observatorio Rural: <https://observatory.rural-vision.europa.eu/?lng=es&ctx=RUROBS>.

posbrenxit explicativos del rechazo a la pertenencia a la UE, en línea con los hallazgos y las conclusiones del producto: “La geografía del descontento en la UE” (Dijkstra *et al.*, 2018).

Dicho papel se centra en una categoría concreta de regiones: las que “han caído o corren el riesgo de caer en una trampa para el desarrollo del talento”, que se definen como aquellas regiones obligadas a gestionar conjuntamente “una fuerte disminución de la población en edad laboral, [...] un porcentaje bajo y estancado de personas con educación superior, así como [...] un nivel considerable de emigración de jóvenes” (Comisión Europea, 2023b: 2).

Entre otras iniciativas, esta Comunicación incorpora el Mecanismo para el Impulso del Talento; con ocho pilares (Comisión Europea, 2023b: 22-24):

- i un nuevo proyecto de apoyo técnico para las regiones en situación de trampa para el desarrollo del talento o riesgo de caer en ella, con actuaciones generales de desarrollo de capacidades, así como específicas para una selección de regiones piloto en convocatoria abierta;
- ii una nueva iniciativa: “Adaptación inteligente de las regiones a la transición demográfica”, para asistir a estas regiones, con inversiones y reformas mejor adaptadas en el ámbito local;
- iii el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), que ofrece asistencia a los Estados, previa solicitud, en materia de reformas nacionales y regionales;
- iv el instrumento de inversiones interregionales en innovación (I3) a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otros en el marco de la política de cohesión;
- v una convocatoria de acciones innovadoras dirigida a las ciudades en declive en el ámbito de la Iniciativa Urbana Europea (FEDER);
- vi una página web para clarificar las iniciativas de la UE sobre desarrollo de talentos;
- vii el intercambio de experiencias y buenas prácticas, con la posibilidad de crear en el ámbito regional grupos de trabajo para abordar retos específicos; desarrollo de conocimientos analíticos que contribuyan a la elaboración de políticas basadas en datos en materia de desarrollo territorial y migraciones.

Acerca de los instrumentos financieros de la Unión para la transformación demográfica disponibles en el período de programación 2021-2027 cabe destacar, primero, el volumen de recursos vehiculados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que es el principal vehículo de *Next Generation EU*. Asimismo, para este marco plurianual, 26 de los 27

Estados miembros han incorporado el reto demográfico en sus acuerdos de asociación, que son el documento estratégico donde cada país define su orientación para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), de acuerdo con la estrategia supranacional. Finalmente, los recursos para la gestión del cambio demográfico aumentan estos siete años (2021-2027) también a través de Horizonte Europa, el instrumento financiero de la política de investigación e innovación de la Unión, el cual recibe además una inyección de recursos de *Next Generation EU* en este período.

Los instrumentos financieros de la Unión sobre demografía, disponibles en el momento de escribir este capítulo, se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. Instrumentos de financiación de la Unión para la transición demográfica (2021-2027)

Instrumento financiero de la Unión	Previsiones de gasto relacionadas con los pilares de actuación de demografía
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atención y educación de la primera infancia: 8000 millones de euros. ■ Educación general, profesional y superior: 43 200 millones de euros. ■ Aprendizaje de adultos; capacidades y empleos ecológicos; capital humano en la digitalización: 41 700 millones de euros. ■ Asistencia sanitaria; cuidados de larga duración: 48 200 millones de euros. ■ Vivienda y otras infraestructuras sociales: 15 100 millones de euros.
Fondo Social Europeo Plus (FSE+)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promoción de un mundo laboral equilibrado: en torno a los 7000 millones de euros. ■ Envejecimiento activo y saludable de los trabajadores: 427 millones de euros.
FSE+, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión, Fondo de Transición Justa (FTJ), y Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 26 Estados miembros han reconocido en sus acuerdos de asociación 2021-2027 la importancia del reto demográfico para el desarrollo y la cohesión territoriales. ■ La revisión intermedia, que finaliza a mediados de 2025, dirigida por las recomendaciones específicas por país de 2024 (en el marco del Semestre Europeo), puede ajustar la programación, conforme a la evaluación de la situación regional.
Horizonte Europa	<ul style="list-style-type: none"> ■ Investigación para reducir la escasez y los desajustes de capacidades: 43 millones de euros. ■ Investigación para abordar las repercusiones socioeconómicas del cambio demográfico: 27 millones de euros.

Fuente: Comisión Europea (2023d: 26).

Para terminar, la tabla 3 detalla las actuaciones de la UE sobre cambio demográfico pendientes de implementación.

Tabla 3. Próximos pasos en materia de demografía en las políticas de la UE

Pilares	Próximos pasos relevantes
PADRES [“Conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión de la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional en 2027, para evaluar su ajuste a la evolución de las prácticas laborales. ■ En el marco de la Estrategia para la Igualdad de Género de la Comisión Europea: campaña sobre los derechos de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, para sensibilizar a los progenitores y cuidadores. ■ En el marco del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores: convocatoria de proyectos destinados a promover una organización del tiempo de trabajo favorable para la vida familiar, y a reconocer el valor de los cuidados. ■ Informes de los Estados miembros a la Comisión (plazo: hasta junio de 2024) sobre las medidas aplicadas o previstas en el marco de la Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia para cumplir los objetivos acordados para 2030.
JUVENTUD [“Apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ A principios de 2024, la Comisión actualizará el marco de calidad para los períodos de prácticas, que apoya la transición de los jóvenes al empleo a través de períodos de prácticas de calidad. ■ En el marco de la Garantía Infantil Europea: 24 Estados miembros han presentado planes de acción nacionales, e informarán sobre sus progresos en la aplicación cada dos años (a partir de marzo de 2024); la Comisión revisará los avances generales en 2026. ■ Evaluación intermedia del Espacio Europeo de Educación, destinada a abrir un proceso de reflexión para apoyar su aplicación; informe final de la Comisión Europea en 2025. ■ Agenda de Capacidades Europea: supervisión por parte de la Comisión de los avances hacia los objetivos establecidos para 2025. ■ Nuevas Recomendaciones del Consejo en materia de educación y formación digitales de alta calidad, inclusivas y accesibles para desarrollar las capacidades digitales de los ciudadanos europeos.
PERSONAS MAYORES [“Capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, que promueve el intercambio de prácticas en materia de igualdad por razón de edad y lucha contra el edadismo, publicará un documento de resultados en la primavera de 2024. ■ Se recomienda a los Estados miembros que informen a la Comisión, a más tardar en junio de 2024, de las medidas aplicadas o previstas en virtud de la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad, que complementen el seguimiento continuo y el apoyo a las reformas nacionales. ■ En 2024, publicación del informe de la Comisión (juntamente con el Comité de Protección Social) sobre la adecuación de las pensiones. ■ En 2024, publicación del informe de la Comisión (juntamente con el Grupo sobre el envejecimiento) en materia de envejecimiento. ■ Se recomienda a los Estados miembros que informen sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer, a más tardar en diciembre de 2025.

Fuente: Comisión Europea (2023d: 11-20).

3. Europeización del reto demográfico en España a partir de 2021

La implementación en los Estados miembros de las actuaciones de la Unión en materia de demografía se ve afectada, al igual que ocurre con otros mu-

chos asuntos públicos en el ciclo político europeo 2019-2024, por los cambios introducidos por el esquema de gobernanza del instrumento *Next Generation EU*. Estos suponen un movimiento a favor del ámbito de la Unión en el terreno de los instrumentos de políticas de la UE; desde el mundo del derecho indicativo (*soft law*), característico de la dimensión social de la integración europea, en un primer momento, hacia una mayor relevancia de la normativa de la Unión asociada al presupuesto supranacional, incluyendo sus controles. Para empezar, en el marco del principal vehículo financiero de *Next Generation EU*, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), con una asignación de 672 500 millones de euros en precios de 2018, entre ayudas no reembolsables (312 500) y préstamos (360 000), cada Estado miembro debe elaborar un plan de recuperación y resiliencia, recogiendo las recomendaciones de reformas recibidas en el marco del Semestre Europeo; y los documentos nacionales de planificación del MRR se convierten en “el parámetro de referencia para evaluar la implementación sobre la cual se decide si los pagos serán concedidos, retrasados o cancelados” (Fernández-Pasarín y Lanaia, 2022: 43).

En España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) incluyó entre las reformas programadas una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con el objetivo de “desarrollar un plan de reactivación económica en áreas afectadas” por el cambio en el tamaño y la estructura de la población. Esta previsión se concretó en el “Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico”, adoptado el 13 de marzo de 2021³.

Vinculadas a la producción del Plan 130, cabe señalar iniciativas previas, como las siguientes:

- 3/07/2020: Constitución de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. Análisis del Plan de Choque Reto Demográfico en el marco de esta Conferencia.
- 16/09/2020: Anuncio del Plan de Deslocalización de los Recursos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- 24/11/2020-23/12/2020: Convocatoria de manifestaciones de interés para identificar proyectos tractores con el objetivo de afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación en municipios de menos de 5000 habitantes.

3. Las informaciones sobre las actuaciones vinculadas a compromisos del Gobierno de España en materia de reto demográfico se toman del documento de datos abiertos del ejercicio de rendición de cuentas: “Cumpliendo”, nutrido semestralmente por los distintos departamentos ministeriales: <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-diciembre-2022.aspx>.

Tras la adopción del Plan 130, se desarrollaron, entre otras, las siguientes actividades en esta materia:

- Año 2021: toma de conocimiento de la Estrategia frente al Reto Demográfico en la XXIV Conferencia de Presidentes Autonómicos. Presentación a las comunidades autónomas de los avances en la ejecución del Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico.
- Año 2022: informe de seguimiento del Plan de 130 Medidas. Puesta en marcha de actuaciones por valor de 3777 millones de euros.

En el ámbito nacional, se adoptaron también otros compromisos (no todos ellos relacionados con medidas PRTR) sobre reto demográfico, como los siguientes:

Generales

- Diseño, de forma conjunta con las entidades representativas del sector, de un plan estratégico para el empleo autónomo.
- Hacer frente al reto demográfico a través de los recursos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- Impulso de medidas en áreas regionales que contribuyan al reto demográfico en los ámbitos de la seguridad, emergencias y tráfico.

Pequeños municipios

- Ejecución de un programa de regeneración y reto demográfico, dirigido a proyectos públicos y privados en municipios y núcleos de menos de 5000 habitantes.
- Hacer llegar el Plan de Recuperación a los pequeños municipios a través del Foro para la Cohesión Territorial y el Plan de 130 Medidas.

Cultura

- Impulsar la cultura en el medio rural mediante una línea de ayudas, la celebración de seminarios y la elaboración de una guía de referencia para la gestión de proyectos culturales.
- Conservar y promover el patrimonio histórico como herramienta para afrontar el reto demográfico y la vertebración del territorio.
- Actualizar la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en el marco de promoción del turismo cultural y de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Cabe destacar que muchas de las actuaciones españolas sobre demografía se relacionan con las dos principales ambiciones políticas de la UE en el ciclo 2019-2024, las llamadas “transiciones gemelas”, ecológica y digital. Estas actuaciones se acompañan de iniciativas de deslocalización, conservación del patrimonio y promoción económica y cultural en las zonas más afectadas por la despoblación, con atención especial a los municipios de menos de 5000 habitantes y los entornos rurales.

Este estudio ha revisado las iniciativas de la Unión y nacionales españolas para la transición demográfica. Futuros análisis podrían, por una parte, medir el impacto de algunas de estas medidas en los territorios beneficiados e identificar factores explicativos de las diferencias en los resultados obtenidos; por otra, examinar iniciativas propias de distintas entidades locales en materia de demografía, su eventual europeización, así como su contribución efectiva al dinamismo económico y la calidad de la prestación de servicios públicos, buscando explicar la diversidad de efectos de estas actuaciones tanto diseñadas como ejecutadas en el nivel local.

4. Breve reflexión final

Este capítulo sistematizó los instrumentos de políticas de la UE (estratégicos, normativos y financieros) para la transición demográfica en el ciclo político 2019-2024 y el período de programación financiera 2021-2027. Subraya cómo la gestión del reto demográfico puede tensionar el sistema de gobernanza de la UE y español; entre otros factores, a causa de los déficits en capacidades administrativas de las entidades más afectadas por este desafío.

Desde el ámbito de la Unión, el enfoque impulsado por la Comisión von der Leyen 2019-2024 en esta materia puede resumirse en la defensa de la “prosperidad económica y el bienestar en todas las regiones con políticas de base local” (Comisión Europea, 2023c: 7). En este sentido, “dado que la situación de las regiones que se enfrentan a una trampa para el desarrollo del talento es heterogénea, también lo son las soluciones que deben promoverse. Es necesario diseñar y aplicar estrategias y políticas de base local que permitan un enfoque diferenciado, abordando sus debilidades específicas y promoviendo sus respectivas ventajas comparativas, con el fin de mejorar el dinamismo económico y la calidad de vida” (Comisión Europea, 2023b: 25). Sin embargo, la falta de capacidades administrativas en el ámbito local, con frecuencia, impone una barrera demasiado exigente para la activación de aquellos actores territoriales que deberían jugar un rol protagonista en la transición demográfica.

En definitiva, los avances en la agenda de la UE sobre reto demográfico demandan un esfuerzo cabal de adaptación continua de las Administraciones nacionales, regionales y locales; especialmente, de los municipios de menor población y más afectados por este reto. En 2024, la modernización administrativa en el nivel local sería más urgente que la ampliación o la incorporación de mejoras en el diseño de los instrumentos de políticas de la Unión y nacionales sobre demografía.

5. Bibliografía

- Ares Castro-Conde, C. (2018). Envejecimiento y política: un debate politológico. *Revista de Estudios Políticos*, 179, 171-198.
- (2021). Algunos apuntes sobre el nuevo contrato intergeneracional europeo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 25, 281-303.
 - (2023). *Next Generation EU* y ajustes en el sistema administrativo de la UE y en las burocracias españolas. *Eppur si muove*. En J. Hernández-Moreno y C. Ares Castro-Conde (coords.). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 93-114). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Comisión Europea. (2020a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Programa de Trabajo de la Comisión para 2020. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados”. Bruselas, 29.01.2020 [COM(2020) 37 final].
- (2020b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Adaptación del programa de trabajo de la Comisión para 2020”. Bruselas, 27.05.2020 [COM(2020) 440 final].
 - (2020c). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico. Bruselas, 17.06.2020 [COM(2020) 241 final].
 - (2020d). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Programa de Trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad”. Bruselas, 19.10.2020 [COM(2020) 690 final].
 - (2021a). *Green Paper on Ageing “Fostering solidarity and responsibility between generations”*. Bruselas, 27.01.2021 [COM(2021) 50 final].
 - (2021b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia

- unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040”. Bruselas, 30.6.2021 [COM(2021) 345 final].
- (2023a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *The impact of demographic change – in a changing environment*. Bruselas, 17.1.2023 [SWD(2023) 21 final].
 - (2023b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa”. Estrasburgo, 17.1.2023 [COM(2023) 32 final].
 - (2023c). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward*. Bruselas, 19.9.2023 [COM(2023) 545 final/2].
 - (2023d). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación”. Bruselas, 11.10.2023 [COM(2023) 577 final].
 - (2023e). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct)”. Bruselas, 25.10.2023 [COM(2023) 667 final].
- Consejo. (2020). Conclusiones del Consejo sobre “El camino a seguir ante los retos demográficos”. DOUE 19.06.2020 (2020/C 205/03).
- Dijkstra, L., Poelman, H. y Rodríguez-Pose, A. (2018). *The Geography of EU Discontent (Working Papers by the Directorate-General for Regional Policy, 12)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent_en.
- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. (2023). *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU* (informe final del Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado del Bienestar en la UE). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938>.
- Fernández-Pasarín, A. M. y Lanaia, A. (2022). La europeización y el Fondo de Recuperación Europeo *Next Generation EU*. En J. Arregui (ed.), *La europeización de las políticas públicas en España. Oportunidades y desafíos* (pp. 41-60). Madrid: McGraw Hill.
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 27-4-2021*. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/>

temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.

- (2023a). *III Informe de ejecución del Plan de Recuperación, 2-2023*. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf.
- (2023b). *Adenda. Segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España, 9-2023*. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf.

Trondal, J. y Bauer, M. W. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9 (1), 73-94.

von der Leyen, U. (2019a). Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*.

- (2019b). *Mission letter to Dubravka Šuica, Vice-President-designate for Democracy and Demography*. Bruselas, 10.09.2019.

Walker, A. y Zaidi, A. (2019). Strategies of Active Ageing in Europe. En A. Walker (ed.). *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity* (pp. 29-52). Palgrave Macmillan.