

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Cómo aprovechar todo el potencial de la política de cohesión para abordar el cambio demográfico

(C/2025/284)

Ponente: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PSE), Directora general de Asuntos Europeos del Principado de Asturias

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR),

1. acoge con satisfacción la prioridad concedida por la Presidencia húngara del Consejo al cambio demográfico y la contribución específica de la política de cohesión ante los retos que este plantea. Igualmente, apoya el objetivo de una mayor integración de la agenda demográfica y la política de cohesión en el próximo mandato de las instituciones europeas;
2. se muestra satisfecho con el reconocimiento de la transición demográfica en el Noveno informe sobre el futuro de la política de cohesión, y considera necesario incorporarlo de manera práctica y efectiva entre los objetivos principales del próximo marco; la emergencia demográfica es una emergencia de país, de territorio, por lo que inexorablemente la transición demográfica, ecológica y digital han de ir de la mano;
3. toma nota de la inclusión del cambio demográfico como objetivo en veintiséis acuerdos de asociación para el actual marco financiero plurianual (MFP), pero observa que esto ha ido seguido de un menor nivel de adopción a escala de programa; pide que se aproveche la oportunidad que brinda la próxima revisión intermedia para ajustar esta situación;
4. recuerda que el reto demográfico afecta de manera desigual a los territorios y subraya que hacer frente al mismo debe ser un objetivo político de la UE; sus dinámicas, frecuentemente, operan a escala de región generando desequilibrios internos profundos que deben tenerse en cuenta a la hora de asignar los fondos de la política de cohesión para no contribuir a agravarlos; señala que la lucha contra el reto demográfico sigue siendo fundamental para mantener la competitividad de la UE y aboga por una aplicación estratégica de la política de cohesión;
5. manifiesta que el reto demográfico es un fenómeno poliédrico que responde a causas multifactoriales interconectadas entre sí, dentro de las que destacan, más allá de las puramente demográficas, el desempleo, el acceso a la vivienda, el déficit de servicios, la falta de conectividad digital, el aislamiento territorial, la dificultades de relación y ocio, la carga burocrática, la adopción de medidas verticales sin una visión sistémica del territorio o una mentalidad pesimista sobre el espacio vital;
6. incide en que las dos variantes principales del reto demográfico, envejecimiento y despoblación, se retroalimentan, dibujando un mapa de regiones en contracción caracterizadas por bajas tasas de natalidad, mayor esperanza de vida, migración neta negativa y presión sobre las finanzas públicas locales o regionales. Una tendencia adversa que, según proyecciones a 2060, se extenderá y acelerará en las próximas décadas y que contrasta con la situación de sobrepoblación de algunos territorios que tensionan la prestación de servicios públicos, lo que exige un reequilibrio territorial adecuado;

Impacto del cambio demográfico en las diversas políticas públicas

7. llama la atención sobre el hecho de que las políticas públicas a nivel nacional a menudo priorizan los problemas de las áreas urbanas; la solución pasa por corregir los desequilibrios que se generan en relación con el abandono de las zonas rurales. Para ello, es necesario disponer de datos que reflejen los diferentes desafíos que deben afrontarse y que conforman el reto demográfico en sus múltiples variantes. Con base en dicha información, y tras la categorización adecuada de la problemática, podrán adoptarse medidas más eficientes; las medidas propuestas han de orientarse siempre desde la óptica del reequilibrio territorial, adaptándose a las necesidades y problemáticas de cada territorio; tanto de los que sufren la despoblación como de aquellos otros que se ven desbordados por el fenómeno contrario (acceso a la vivienda, presión de servicios públicos, inmigración ilegal, etc.);

8. recuerda que abordar los retos demográficos —en particular, la disminución de la tasa de natalidad y de la población activa— requiere un enfoque integrado y sistémico, y a este respecto señala, asimismo, los recientes dictámenes del CDR sobre el conjunto de instrumentos demográficos ⁽¹⁾ y sobre la migración legal y la atracción de talento a la UE ⁽²⁾;

9. incide en que el reto demográfico impacta en la competitividad y la resiliencia de las economías locales. El envejecimiento de la población y la fuga de cerebros (en particular, entre los jóvenes) dificultan el relevo generacional en los sistemas productivos en virtud de las «trampas para el desarrollo del talento», que quedan de manifiesto en la disminución acelerada de la población activa y la baja proporción de personas con formación cualificada. Esta cuestión es preocupante en el sector primario, donde se suma un menor atractivo social;

10. recomienda que, dentro de la política de cohesión, las políticas medioambientales se integren efectivamente con las políticas contra la despoblación teniendo en cuenta su efecto sobre las primeras. Así, recuerda que la despoblación y el abandono de las actividades económicas en el medio rural favorecen la pérdida de biodiversidad y la modificación del paisaje agrícola. Todo ello pueda plantear riesgos en un contexto de cambio climático donde la ventana de oportunidad es cada vez mayor para las catástrofes naturales como, por ejemplo, los incendios. Destaca, por lo tanto, que las estrategias encaminadas a revitalizar las zonas rurales y evitar la despoblación deben centrarse en procurar que las actividades agrícolas y forestales sostenibles resulten atractivas para los jóvenes agricultores y silvicultores. Para ello, también es necesario promover prácticas diversas y respetuosas con la naturaleza, como la agrosilvicultura y la silvicultura cercana a la naturaleza;

11. apunta que, como recoge el informe Letta, el «derecho a permanecer» debe ser efectivo en cualquier parte del territorio europeo. Así, reconociendo las dificultades demográficas de algunos territorios, las autoridades competentes deben disponer de herramientas para facilitar que quienes decidan llevar a cabo su proyecto de vida en dichas zonas, y muy especialmente las pymes, puedan desarrollarse y competir en el mercado único europeo. Además, según destaca el informe Draghi, la competitividad y el éxito del modelo económico europeo requiere de una fuerza laboral suficiente y adaptada a la transición ecológica y digital. Esto solo se conseguirá si se invierte de un modo equilibrado y justo en medidas para hacer frente al reto demográfico en el conjunto del territorio europeo;

12. hace hincapié en la necesidad urgente de contar con políticas de desarrollo integral que fomenten comunidades rurales dinámicas, inclusivas y resilientes, y que respondan a las necesidades actuales de sus residentes, incluidos los que esperan fundar una familia, así como de sus potenciales habitantes futuros. Recuerda el papel clave de la mujer en la transición demográfica y en la política de cohesión. Un enfoque de género integral permite eludir «la paradoja de género de la cohesión social», favoreciendo un escenario que posicione a la mujer en términos de igualdad en cuanto a oportunidades, ciudadanía y participación; del mismo modo, señala que la migración legal y la integración efectiva de los inmigrantes contribuyen a aliviar las presiones del mercado laboral, al abordar la escasez de capacidades, colmar las carencias de mano de obra y contribuir al desarrollo económico de los territorios en recesión demográfica;

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación (DO C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj>).

⁽²⁾ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Migración legal. Atraer capacidades y talento a la UE (DO C 79 de 2.3.2023, p. 59).

13. señala que muchas regiones fronterizas se ven afectadas de manera desproporcionada por los retos demográficos en comparación con las regiones centrales y las capitales, y subraya que la cooperación transfronteriza y, en particular, los servicios públicos transfronterizos, pueden ayudar a las regiones fronterizas a prestar mejores servicios a la ciudadanía y mejorar significativamente la calidad de vida en estas regiones, además de mitigar los retos demográficos; pide, por lo tanto, una mayor inversión en el capítulo de cooperación transfronteriza de Interreg en el marco de la estrategia para hacer frente a los retos demográficos en las regiones de la Unión; destaca, en este contexto, la importancia de avanzar en el ámbito de la interoperabilidad;

14. indica que las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) abren un sinfín de oportunidades para los territorios en recesión demográfica, en particular los rurales. El teletrabajo, la telemedicina, la digitalización o la automatización de procesos pueden contribuir a hacer estos territorios más atractivos y aumentar su competitividad. El enfoque *Smart Village* («pueblos inteligentes») facilita la superación de barreras y el aprovechamiento de potencialidades, además de propiciar una herramienta para la captura y procesamiento de datos que ayude a la gestión y ordenación de estos territorios. La política de cohesión debe catalizar las oportunidades que brindan las TIC como herramienta transformadora;

15. enfatiza que afrontar el reto demográfico exige promover la escucha activa y la participación efectiva de todas las partes implicadas dando lugar a nuevos marcos de gobernanza multinivel capaces de retener, empoderar y capacitar a las comunidades locales como garantía de futuro. Los Grupos de Acción Local, a través de enfoques de Desarrollo Local Liderado por la Comunidad, resultan clave en el proceso, y los programas Leader constituyen un ejemplo de éxito de este tipo de iniciativas aplicadas al medio rural para frenar el reto demográfico;

El concepto de región en transición demográfica y su valor estratégico

16. manifiesta que la definición de regiones en transición demográfica es preceptiva para incorporar la perspectiva demográfica en la política de cohesión y sus instrumentos. En este punto se recuerda que el artículo 174 del TFUE destaca que la UE reforzará su cohesión económica, social y territorial en «las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes». El objetivo de esta definición es facilitar la comprensión y el intercambio a escala de la UE de medidas adecuadas que aborden eficazmente el cambio demográfico, sin que ello suponga modificar las categorías de regiones utilizadas hasta la fecha;

17. destaca la pertinencia de impulsar, en el contexto actual de evaluación, un proceso de reflexión y dimensionamiento que permita alcanzar una definición adecuada de «región en transición demográfica» e incorporarla en el próximo período;

18. advierte que, para la definición de regiones en transición demográfica, deben considerarse indicadores distintos a los habituales, entre los que resultan útiles la evolución y densidad de la población, la dispersión poblacional, los porcentajes de población mayor (> 65 años) e infantil (< 5 años), la altitud y la pendiente media, o la accesibilidad a servicios esenciales, a saber: salud, educación, atención a la infancia y a la tercera edad, asistencia a personas con discapacidades, vivienda social, policía o justicia. La eventual definición ha de ir acompañada de su categorización en función del nivel de salud y la gravedad demográfica de las regiones;

19. recuerda que las regiones en transición demográfica contribuyen a la autonomía estratégica de la UE. Son espacios importantes a la hora de enfrentar la transición energética e industrial, así como para salvaguardar ecosistemas fundamentales para la biodiversidad y nuestra soberanía y seguridad alimentaria;

20. toma nota del impacto del contexto geopolítico actual en la ya negativa situación demográfica de determinadas regiones de la Unión, como las regiones con fronteras exteriores, y de la consiguiente exacerbación de los desequilibrios estructurales; en este sentido, la ocupación poblacional equilibrada en todo el territorio constituye un importante escudo en favor de la seguridad y defensa de nuestras fronteras;

21. recuerda que el gran reto de la política de cohesión es que ningún territorio ni habitante se quede atrás en las transiciones que experimenta Europa; Una Europa con regiones de dos velocidades es el germen de las «geografías del descontento» que socavan los pilares de la UE. La aplicación efectiva de la política de cohesión serviría para transformarlas en «geografías de oportunidad» ⁽³⁾;

⁽³⁾ Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. recuerda que las intervenciones de la política de cohesión disponen de un potencial para generar profundas transformaciones industriales, medioambientales y sociales que apoyan la extensión de servicios esenciales, de los servicios itinerantes, así como de las infraestructuras claves para garantizar el atractivo de los territorios — saneamientos, educación básica, conectividad o sanidad— y que contribuyen a la fijación y atracción de población, en especial jóvenes y mujeres;

Cambio demográfico y territorio

23. destaca la importancia de un enfoque ascendente y de base local a la hora de abordar los retos demográficos, al tiempo que hace hincapié en la necesidad de garantizar una capacidad administrativa suficiente para los municipios y unidades territoriales más pequeños;

24. recuerda que avanzar hacia la transición verde y la neutralidad climática supone atreverse a plantear la gran transición, la territorial, que engloba de manera conjunta la ecológica, la digital y la demográfica. Esta se debe orientar a instaurar nuevos modelos territoriales fuera de la lógica de las economías de aglomeración urbana. El crecimiento descentralizado y equilibrado, mediante una ordenación del territorio y una planificación estratégica territorial (multinivel), garantiza la mejor aplicación de la política de cohesión, a la vez que desactiva las «geografías del descontento» y las «trampas de desarrollo territorial»;

25. enfatiza la necesidad de incorporar una escala territorial adecuada para el abordaje del reto demográfico, por debajo del nivel NUTS 3, en la medida que las regiones esconden desequilibrios territoriales internos fruto de la desigual incidencia de las variables demográficas. Recomendando, así, no desaprovechar la oportunidad que ofrece el período actual para incorporar este enfoque permitiendo una definición adecuada de los territorios que precisan soporte para afrontar el reto demográfico, así como para diseñar los programas de apoyo de tal forma que resulten eficaces a escala local;

26. señala que la delimitación de áreas funcionales se presenta como una oportunidad, tanto para conocer con precisión cómo está afectando el reto demográfico a las regiones, al contribuir a diagnosticar y caracterizar a las regiones en transición demográfica, como para establecer un marco territorial que se adecúe a la aplicación eficiente de los fondos de la política de cohesión;

27. recuerda que la delimitación de áreas funcionales, particularmente en zonas rurales, ha de ir acompañada de unos estándares mínimos aplicables al conjunto de la UE, en cuanto a población y servicios esenciales que han de quedar garantizados considerando tiempos de desplazamiento razonables que aseguren la accesibilidad a los mismos, en un contexto de reducción de las desigualdades urbano-rurales. En este sentido, apostar por una planificación estratégica territorial que considere las proyecciones poblacionales y sea racional en términos de uso del suelo, así como por acciones de recuperación y rehabilitación, contribuirá a la convergencia territorial que persigue la política de cohesión;

Instrumentos para hacer frente a la transición demográfica en las zonas especialmente afectadas

28. observa que, si bien un número significativo de ámbitos de intervención de la política de cohesión puede contribuir a abordar los retos demográficos, la ausencia de un sistema específico para rastrear las inversiones con impacto demográfico hace que su contribución sea más difícil de evaluar. En este sentido, propone incorporar la transición demográfica como objetivo transversal de la política de cohesión, encima de los objetivos políticos, y efectuar, para las regiones que aborden explícitamente el cambio demográfico como objetivo de primer orden en sus programas, un seguimiento que complemente el enfoque territorial ya existente con una evaluación específica sobre el impacto de las intervenciones programadas en la transición demográfica. Indicadores como la densidad de población, el índice de vejez, la tasa de natalidad, la tasa bruta de migración, el porcentaje de población infantil o la accesibilidad a servicios esenciales son útiles a este respecto, así como indicadores económicos y sociales específicos (por ejemplo, la tasa de empleo juvenil y el acceso a los servicios digitales) para supervisar el impacto de la política de cohesión en las regiones en transición demográfica;

29. manifiesta que, con frecuencia, resulta complicado para las regiones identificar los escenarios de financiación y los instrumentos disponibles e incide en la necesidad de simplificar el acceso a los mismos y apostar por marcos integrados y simplificados que permitan emplear todos los recursos existentes para abordar la transición demográfica y adaptarse a ella;

30. tiene en cuenta que las Inversiones Territoriales Integradas (ITI), entendidas como instrumentos diseñados para apoyar un conjunto de acciones integradas de manera sistémica en un área geográfica determinada, constituyen una herramienta eficiente para aprovechar el potencial de la política de cohesión a la hora de enfrentar el reto demográfico. La aplicación de las ITI a escala de área funcional, a través de la redacción de Estrategias Territoriales Integradas (ETI), se presenta como una extraordinaria oportunidad para impulsar políticas basadas en el lugar que sean capaces de reducir los desequilibrios espaciales, a la par que de impulsar modelos territoriales equilibrados fundamentados en la sostenibilidad social, económica, digital y ambiental. Resalta que, efectivamente, las ITI han resultado ser instrumentos exitosos en muchas regiones, mientras que en otras raramente se utilizan;

31. subraya la necesidad de contar con financiación específica para hacer frente y adaptarse a la transición demográfica, complementando las fuentes de financiación pública con fondos privados, con el fin de alcanzar el efecto multiplicador que la gravedad del reto demográfico exige, así como la necesidad de asociaciones público-privadas para desarrollar infraestructuras locales, promoviendo la sostenibilidad a largo plazo de estas iniciativas; asimismo, resulta necesario alinear la financiación disponible a las necesidades de inversión en servicios públicos esenciales como salud, educación, vivienda, servicios asistenciales, y también a la digitalización necesaria para mejora de la competitividad y atractivo de los territorios en transición demográfica;

32. recuerda que las actuales Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional ya contemplan la posibilidad de incrementar los umbrales de ayuda, así como la concesión de ayudas al funcionamiento. El enorme desafío que plantea el reto demográfico demanda que dichas excepciones se alineen con lo dispuesto en el artículo 174 del TFUE y aborden los diversos aspectos que influyen en el reto demográfico, es decir, no solo la escasa densidad de población sino también, por ejemplo, el «ultraenvejecimiento»;

33. manifiesta que una oportunidad de ayudar a los territorios más vulnerables puede ser equiparar aquellos en grave declive demográfico con las regiones ultraperiféricas en lo que respecta a las previsiones en materia de ayudas de Estado contempladas para estas últimas. Igualmente, en los mapas de ayudas de finalidad regional será necesario catalogar adecuadamente los desafíos demográficos a escala inferior a NUTS 3. Los territorios con problemas demográficos graves y permanentes deben ser reconocidos, al menos, como zonas c) predeterminadas, con base en el artículo 107, apartado 3, del TFUE. Asimismo, la Comisión debe contemplar la conveniencia de aumentar la intensidad de la ayuda en un 5 % como medida complementaria para ayudar a las empresas que inviertan en estas zonas;

34. recuerda la pertinencia de determinar, en el contexto de la política de cohesión, las prioridades que impactan con mayor efectividad en el abordaje de la transición demográfica. Demostrar el compromiso con el reto demográfico incrementando los porcentajes de cofinanciación en determinadas áreas resultaría aconsejable. En este sentido, y en línea con el pilar europeo de derechos sociales, las intervenciones programadas en ejecución de la Garantía Infantil Europea son un ejemplo evidente;

35. recuerda que la fiscalidad, principalmente a través de bonificaciones y exenciones dirigidas a situaciones específicas, puede ser una herramienta muy importante en la lucha contra la despoblación, como fórmula para compensar las dificultades a las que se enfrenta esta población en el acceso a los bienes y servicios;

36. manifiesta que las regiones en transición demográfica precisan de iniciativas facilitadoras para enfrentar el desafío. Así, el diseño y la creación de espacios de datos abiertos se revelan fundamentales para entrenar modelos predictivos basados en la inteligencia artificial. Dichos modelos permitirán desarrollar un sistema de toma de decisiones fundamentado en datos y proyecciones fiables, al servicio de una ordenación del territorio y una planificación estratégica capaces de sacar mayor rendimiento a la política de cohesión para hacer frente y adaptarse al reto demográfico;

37. enfatiza que resulta necesario visibilizar el problema y que existen fórmulas de eficacia demostrada en la articulación de sistemas de cooperación y colaboración entre regiones que facilitan el intercambio de buenas prácticas. Propone, así, la creación de una Plataforma/Observatorio de Regiones en Transición Demográfica que reciba apoyo de la Comisión Europea y sirva como foro de discusión entre pares y como impulsor de medidas como la mencionadas en apartados anteriores;

38. reconoce que, si bien los instrumentos de la política de cohesión ya desarrollan actuaciones que contribuyen a abordar la transición demográfica, es obligado aplicar líneas ambiciosas, integradas, flexibles y simplificadas, que no tensionen la capacidad administrativa ni limiten la gestión de la financiación, habida cuenta de la gravedad del reto que se enfrenta.

Bruselas, 20 de noviembre de 2024.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Vasco ALVES CORDEIRO
