



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.10.2006
COM(2006) 571 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad

ÍNDICE

1.	El envejecimiento demográfico en Europa: tendencias y perspectivas	3
2.	Impacto del envejecimiento de la población.....	5
2.1.	Impacto sobre el mercado de trabajo, la productividad y el crecimiento económico ..	5
2.2.	Impacto sobre la protección social y las finanzas públicas.....	6
3.	Una respuesta constructiva al reto demográfico	7
3.1.	Una Europa que favorece la renovación demográfica	8
3.2.	Una Europa que valora el trabajo: más empleo y una vida activa más larga y de calidad	9
3.3.	Una Europa más productiva y eficiente	11
3.4.	Una Europa organizada para recibir e integrar a los migrantes	12
3.5.	Una Europa con unas finanzas públicas viables: garante de una protección social adecuada y de la equidad entre las generaciones	13
4.	Conclusión: transformar un reto en una oportunidad.....	14
5.	APPENDIX: Main European Demographic Trends and Data.....	16
	Projections – EU25.....	16
	Projections by country.....	17
	Employment rate of older workers.....	18
	Fertility and female employment rates.....	19
	Net migration rate vs. natural population growth	20

1. EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN EUROPA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

El envejecimiento de la población, es decir, el incremento del porcentaje de las personas de edad avanzada es ante todo el resultado de los considerables progresos económicos, sociales y médicos que ofrecen a los europeos la posibilidad de vivir una larga vida rodeados de una comodidad y una seguridad sin precedentes en su historia. Sin embargo, como los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron en la Cumbre de Hampton Court, que tuvo lugar en octubre de 2005, también es uno de los retos más importantes a los que la Unión Europea deberá hacer frente en los próximos años.

La presente Comunicación responde a esa preocupación que se formuló en dicha Cumbre, y que los ciudadanos tienen muy presente. Es la continuación de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo titulada «Los valores europeos en un mundo globalizado» y del Libro Verde de la Comisión «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones»¹. En ella se examina la forma en que los europeos pueden hacer frente al reto demográfico basándose en la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo y la estrategia para el desarrollo sostenible. Más concretamente, se hace hincapié en cómo la Unión puede apoyar a sus Estados miembros en una estrategia a largo plazo cuya aplicación depende principalmente de su voluntad y de sus competencias. Para ello, se ponen de relieve los factores principales, se evalúan las repercusiones complejas y se identifican las principales vías, tanto para la acción nacional, regional y local como para la acción europea. Se llega a la conclusión de que el envejecimiento de la población es un reto al que podemos responder si creamos las condiciones favorables de un apoyo adaptado para quienes quieran tener hijos y si sacamos el máximo provecho de las oportunidades que unas vidas más longevas, más productivas y en un mejor estado de salud ofrecen.

El envejecimiento de la población de la UE es el resultado de cuatro tendencias demográficas que operan de modo interactivo. No obstante, su amplitud y ritmo pueden variar considerablemente de un país a otro o de una región a otra, de modo que es preciso evitar cualquier respuesta uniforme. En resumen:

- El número medio de hijos por mujer (tasa de fecundidad coyuntural) es bajo, con un nivel de 1,5 hijos para la EU-25, es decir, muy por debajo de la tasa de sustitución de 2,1 necesaria para estabilizar el tamaño de la población si no hay inmigración. Las proyecciones indican que en la EU-25 se producirá un incremento limitado a 1,6 de aquí a 2030².
- La disminución de la fecundidad en las últimas décadas ha sido una consecuencia de la explosión demográfica («baby-boom») de la posguerra, que provoca hoy un incremento del tamaño de la población con edades comprendidas entre 45 y 65 años. El paso progresivo de los niños del «baby-boom» a la edad de la jubilación provocará un incremento considerable de la proporción de personas de edad avanzada que deberán recibir ayuda financiera de una población en edad de

¹ COM(2005) 525, de 3.11.2005, y COM (2005) 94, de 16.3.2005, respectivamente.

² Algunos demógrafos han formulado la hipótesis de que una tasa de fecundidad muy baja podría llegar a ser irreversible. Véase «*The low fertility trap hypothesis: forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe*», de Lutz, Skirbekk y Testa, *Vienna Institute of Demography research paper n° 4 2005*.

trabajar reducida. Este fenómeno está abocado a desaparecer, pero no antes de varias décadas.

- Tras haber aumentado en ocho años desde 1960, la esperanza de vida al nacer podría seguir creciendo en cinco años más de aquí a 2050, o incluso más. La mayor parte de los incrementos esperados se producirá en las edades más avanzadas. Así, los europeos que cumplan 65 años en 2050 pueden esperar vivir un promedio de cuatro o cinco años más que las personas que cumplen 65 años ahora. Ese fenómeno producirá un incremento espectacular del número de personas que rebasarán las edades de 80 y 90 años, de modo que muchas de ellas pasarán varias décadas jubiladas y llegarán a edades en que la fragilidad y la incapacidad son frecuentes, aun cuando la proporción de personas con mala salud en esa categoría de edad podría disminuir.
- Europa acoge ya flujos importantes de migración neta procedente de terceros países. En 2004, la UE registró 1,8 millones de inmigrantes, es decir, un flujo más importante que en Estados Unidos si se tiene en cuenta la población total. Casi con toda seguridad la UE seguirá siendo un destino significativo para los migrantes en las próximas décadas. Según las proyecciones de una hipótesis prudente, Eurostat prevé que, de aquí a 2050, unos 40 millones de personas emigrarán a la Unión Europea. Teniendo en cuenta que muchos están en edad de trabajar, los migrantes tienen a rejuvenecer la población. Sin embargo, las repercusiones a más largo plazo siguen siendo inciertas, ya que dependen del carácter más o menos restrictivo de las políticas de reagrupación familiar y del comportamiento de natalidad de los migrantes. A pesar del nivel de los flujos actuales, la inmigración sólo puede compensar en parte los efectos que la baja fecundidad y el alargamiento de la esperanza de vida tienen sobre la distribución por edades de la población europea.

Debido a esas tendencias, la población total en la EU-25 se reducirá ligeramente, pero tendrá una edad más avanzada. En el plano económico, el cambio principal afecta a la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años), que se reducirá en 48 millones de aquí a 2050. Se prevé que el nivel de dependencia (el número de personas de 65 años o más, en relación con las que tienen edades comprendidas entre 15 y 64 años) se duplicará, hasta situarse en un 51 % de aquí a 2050, lo cual significa que la UE pasará de cuatro personas en edad de trabajar a sólo dos por cada ciudadano de 65 años o más.

Las consecuencias regionales y sociales del envejecimiento de la población también llaman la atención. Las regiones con poblaciones en declive y compuestas principalmente por personas de edad avanzada deberán hacer frente a dificultades en materia de oferta de bienes y servicios públicos básicos, como la salud, la vivienda, la ordenación urbana, o los servicios de transporte y de turismo, de tal modo que los equilibrios medioambientales también reflejarán los efectos del envejecimiento. El cambio demográfico también va acompañado de profundos cambios sociales que afectan a la composición de las familias, lo cual tiene como principal consecuencia un número creciente de personas de edad avanzada que viven solas. El incremento del número de personas de edad muy avanzada y dependientes también plantea nuevos problemas de carácter económico, social, e incluso ético.

El envejecimiento en la UE ha de examinarse en el contexto de la expansión global de la población en el mundo. Tras un incremento de la población mundial desde dos mil millones de personas en 1950 hasta 6 500 millones en la actualidad, la proyección central de la ONU

indica que dicho incremento proseguirá, pero a un ritmo más lento, hasta alcanzar 9 100 millones de aquí a 2050. Aproximadamente un 95 % del crecimiento global de la población tendrá lugar en los países en desarrollo, y la población de los cincuenta países menos desarrollados se duplicará. El crecimiento más importante se producirá en África. Por consiguiente, la proporción de los 25 Estados miembros de la UE en la población mundial disminuirá.

Pero Europa no es la única que envejece. De aquí a 2050 se producirán incrementos significativos de las tasas de dependencia en las economías emergentes, como China y la India. Si los países en desarrollo explotan el dividendo demográfico e integran a los jóvenes activos en el mercado laboral, la producción global aumentará y ofrecerá oportunidades de inversión rentables para los europeos que ahorran para la jubilación. A la inversa, la combinación de las tasas de unas tasas de natalidad elevadas y de un desarrollo lento puede provocar la inestabilidad en esos países e incrementar las presiones a la emigración.

Los flujos globales de migración tienen y tendrán repercusiones importantes para los países de partida y de destino. Para la UE, el impacto de los inmigrados sobre el envejecimiento depende de la integración de éstos en la economía formal, sabiendo que la tasa de empleo de los inmigrados sigue siendo inferior al de los no inmigrados en muchos Estados miembros. La inmigración puede contribuir a mejorar temporalmente el impacto financiero del envejecimiento cuando los inmigrados legalmente empleados pagan contribuciones en regímenes públicos de pensiones. Sin embargo, con el tiempo los inmigrados activos acumularán sus propios derechos a pensión. Su contribución a más largo plazo a un equilibrio sostenible de las finanzas públicas dependerá, pues, de la existencia de sistemas de pensiones bien concebidos. Para los países de origen, la emigración a la UE puede ser beneficiosa, en particular debido a la reducción de las presiones sobre el mercado de trabajo, a las transferencias de fondos y a la aportación de los migrantes que regresan al país con conocimientos tecnológicos y capital. Sin embargo, en algunos países y sectores la emigración de una gran parte de jóvenes con formación puede provocar una «fuga de cerebros», con efectos negativos sobre la economía y las perspectivas de desarrollo social de sus países. En ese contexto, no deben desdeñarse las posibilidades que representan las migraciones temporales y el regreso voluntario al país de origen.

2. IMPACTO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

2.1. Impacto sobre el mercado de trabajo, la productividad y el crecimiento económico

En la próxima década, la población en edad de trabajar empezará a disminuir, cuando un gran número de niños del *baby-boom* se jubilarán. Sin embargo, con el apoyo de políticas de empleo adaptadas, ese fenómeno podrá compensarse temporalmente durante la próxima década con unas tasas de empleo al alza. Proyecciones recientes³ revelan que, si bien la población en edad de trabajar empezará a disminuir a partir de 2010, el número total de personas con empleo en la EU-25 seguirá aumentando hasta aproximadamente 2017. Más de dos tercios de ese incremento serán el resultado de unas tasas de empleo femenino más altas,

³ Comité de Política Económica y Comisión Europea (2006), «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)», en *European Economy Reports and Studies*, No.1.

y las mujeres de más edad serán sustituidas progresivamente por jóvenes mujeres con más formación y mayor implicación en la vida activa. El resto se debe al gran aumento previsto de la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada (con edades comprendidas entre 55 y 64 años). La evolución positiva esperada en materia de empleo tiende a crear una «ventana de oportunidad» que permite poner en práctica reformas antes de que se produzcan plenamente los efectos del envejecimiento. Sin embargo, unas tasas de empleo más elevadas sólo pueden ofrecer un respiro provisional; después, el cambio demográfico se dejará sentir plenamente. Aun cuando se alcance el objetivo de la tasa global de empleo del 70 % de la estrategia de Lisboa, se espera que el número total de personas con empleo disminuya en 30 millones de personas entre finales de la década y el año 2050.

Se supone que las tasas de crecimiento económico disminuirán con el envejecimiento de la población, principalmente debido a la reducción de la población en edad de trabajar. Las proyecciones muestran que, si las tendencias y las políticas actuales no cambian, la tasa de crecimiento medio anual del PIB de la EU-25 pasará mecánicamente del 2,4 % en el período 2004-2010 a sólo el 1,2 % entre 2030 y 2050. Con el tiempo, Europa deberá apoyarse cada vez más en el incremento de productividad como fuente fundamental de crecimiento económico. Los trabajadores de edad avanzada representarán una proporción creciente de los recursos globales de mano de obra y de la producción económica. Sin embargo, en muchos países aún son relativamente pocos los trabajadores de edad avanzada que trabajan, debido a una utilización excesiva de las jubilaciones anticipadas, a un número insuficiente de estímulos financieros al trabajo por parte de los sistemas fiscales y sociales, y a una gestión de las edades poco favorable en el trabajo: en particular un acceso insuficiente a la formación, o incluso discriminación de los trabajadores de edad avanzada.

Una mano de obra con más edad y una vida activa más larga no debería suponer una mano de obra menos productiva. Los elementos disponibles no permiten pensar que los trabajadores de más edad sean necesariamente menos productivos y menos innovadores. El declive de las capacidades físicas y mentales se produce a edades bastante avanzadas, es muy progresivo, está sujeto a grandes variaciones según los individuos y puede limitarse mediante políticas preventivas en materia de salud. Además, puede compensarse con una mayor experiencia, con adaptaciones de la organización del trabajo y con la utilización más eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Asimismo, las futuras cohortes de trabajadores de edad avanzada recibirán un mayor nivel de formación, con lo cual se reducirá el riesgo de una difusión menos rápida de las nuevas tecnologías que podría asociarse con el envejecimiento.

Por otra parte, no puede tenerse la certeza de que la reducción del número de jóvenes facilitará su acceso al mercado de empleo. Una formación y unas cualificaciones adaptadas seguirán siendo fundamentales para garantizar un empleo estable. En una sociedad que envejece, ofrecer a los jóvenes una formación de calidad que se ajuste a las necesidades del mercado de empleo y de una sociedad basada en el conocimiento y desarrollar la formación permanente con objeto de que los individuos conserven su capital humano son elementos particularmente importantes.

2.2. Impacto sobre la protección social y las finanzas públicas

Con las políticas actuales, el envejecimiento ejercerá una presión significativa creciente sobre los gastos públicos, si bien se observan grandes diferencias de un país a otro. Para la EU-25, las proyecciones muestran que los gastos públicos relacionados con la edad aumentarán entre

3 y 4 puntos del PIB entre 2004 y 2050, lo cual representaría un incremento del 10 % de los gastos públicos⁴. Estas presiones al alza se notarán a partir de 2010 y serán particularmente fuertes entre 2020 y 2040. Afectarán a las pensiones, a la salud y a los servicios prestados a las personas de edad avanzada.

Las finanzas públicas globales podrían llegar a ser insostenibles en muchos países, llegando a poner en peligro el futuro equilibrio de los sistemas de pensiones y de protección social en general. Permitir que los gastos públicos relacionados con el envejecimiento incrementen de ese modo el déficit presupuestario llevaría a una espiral de deuda insoportable. Esos resultados acabarían con el potencial de crecimiento económico, pondrían en peligro el funcionamiento de la moneda única y exigirían más adelante un replanteamiento dramático de las pensiones y de las prestaciones sanitarias, lo cual tendría consecuencias desfavorables de gran importancia para el bienestar futuro de los jubilados y de los contribuyentes.

Dejar las reformas para más adelante –cuando se produzca el incremento del gasto público relacionado con las pensiones y con la salud– supondría perder la oportunidad de garantizar que todas las generaciones, incluida la del *baby-boom*, contribuyan al proceso de ajuste necesario.

Sin embargo, por lo general los gobiernos de los países de la UE no han permanecido inactivos, y las recientes reformas, en concreto en el ámbito de los sistemas públicos de pensiones, de salud, del mercado de trabajo y de educación, han empezado a tener resultados, como muestran, en particular, las tasas de empleo de los trabajadores de edad avanzada, que crecen rápidamente desde el año 2000. Esas reformas también tienen como objetivo transferir responsabilidades de los gobiernos y de las empresas a las personas: por consiguiente, se animará a los ciudadanos a que tengan un papel mucho más activo, tanto en lo que respecta al dinero ahorrado para su jubilación como a la elección del momento de jubilarse.

El envejecimiento también tendrá como consecuencia un gran incremento del gasto público en materia de salud y de asistencia de larga duración, aun cuando en este ámbito muchas cosas dependerán de la mejora futura de la salud de las personas de edad avanzada. Para esa mejora serán necesarios, en particular, una mejor adaptación de los servicios sanitarios y un enfoque preventivo en materia de enfermedades crónicas que podría derivarse de la utilización de las nuevas tecnologías. Si los futuros incrementos de la esperanza de vida van unidos a una situación de buena salud y sin incapacidad, el incremento previsto para los gastos públicos en materia de salud y de cuidados de dependencia resultante del envejecimiento se reduciría a la mitad⁵.

3. UNA RESPUESTA CONSTRUCTIVA AL RETO DEMOGRÁFICO

Ante la complejidad de los retos que plantea el envejecimiento, parece necesario adoptar una *estrategia global*. Tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional, será preciso evaluar las políticas existentes, con objeto de determinar los posibles ajustes que puedan tener en cuenta los cambios demográficos de la UE.

⁴ Comunicación de la Comisión – *Viabilité a long terme de finances publiques dans l'UE* [COM(2006) 574 de 12.10.2006].

⁵ Véase la Comunicación de la Comisión – *Viabilité a long terme de finances publiques dans l'UE* [COM(2006) 574 de 12.10.2006].

A continuación se presentan cinco orientaciones políticas clave.

3.1. Una Europa que favorece la renovación demográfica

Los Estados miembros de la Unión Europea pueden prevenir el declive demográfico o reaccionar ante la disminución de la natalidad, que en algunos de ellos ha llegado a un nivel preocupante. Estas reacciones son al mismo tiempo necesarias y realistas. *Necesarias*, ya que los sondeos revelan que en todos los países de la Unión las parejas desean tener más hijos. *Realistas*, ya que las comparaciones internacionales ponen de manifiesto la eficacia de las políticas, en particular las de la familia, que algunos Estados están aplicando con constancia desde hace varias décadas, con objeto de crear condiciones favorables para aquéllos que quieran tener hijos.⁶

Estas políticas son múltiples y variadas, aunque por lo general tienen tres dimensiones en común dirigidas a i) reducir la desigualdad de oportunidades ofrecidas a los ciudadanos con hijos y sin hijos; ii) ofrecer un acceso universal a los servicios de ayuda a los padres, en particular para la educación y el cuidado de los niños de corta edad; iii) ordenar el tiempo de trabajo para que los hombres y mujeres puedan tener mejores posibilidades de formación permanente y de conciliación entre vida privada y vida profesional.

Los análisis más recientes de la baja de la natalidad ponen además de relieve los efectos notables del incremento de la edad de las mujeres que dan a luz por primera vez, lo cual refleja que las parejas dudan cada vez más a la hora de tener hijos. Estos análisis llevan a conceder una importancia creciente a la reducción de las incertidumbres que van unidas a la entrada de los jóvenes adultos en el mercado laboral, y más en general a la mejora de sus condiciones de vida. Además, las políticas efectivas de igualdad de género facilitan el hecho de que las parejas se planteen tener hijos. Por tanto, se trata de luchar contra las dificultades del acceso a la vivienda, de facilitar la utilización de unos servicios de cuidados de los hijos que sean abordables y de calidad, y, más en general, de mejorar la conciliación entre los horarios de la vida cotidiana a través de unas formas de trabajo flexible, recurriendo a las nuevas posibilidades tecnológicas. Se trata asimismo de luchar contra la pobreza de los niños, un fenómeno cuya amplitud sigue siendo inquietante y refleja también el deterioro relativo de la situación de las familias con hijos.

La solidaridad entre las generaciones podría peligrar si el peso del envejecimiento tuviera que ser soportado por la población más joven, cuyo número y fuerza económica están disminuyendo. Y resolverlo también es una prioridad del nuevo pacto entre las generaciones.

En el Consejo europeo de Barcelona de 2002, los Estados miembros asumieron un compromiso claro para incrementar la oferta de cuidado de niños, que de aquí a 2010 debería estar disponible para, como mínimo, un 90 % de los niños con edades comprendidas entre 3 y 6 años y un 33 % de los niños menores de 3 años. Ahora ha llegado la hora de crear esos servicios de cuidado de niños.

La Comisión:

⁶ Véase, por ejemplo, *The Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies: Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS)*, publicado por el Instituto federal alemán de estudios demográficos y la Fundación Robert Bosch; Eurobarómetro nº 253 realizado en 2006; el análisis de los resultados se publicará próximamente.

- Consultará a los interlocutores sociales sobre las medidas que han de adoptarse (por ejemplo, permiso parental u organización del trabajo más flexible) para mejorar la conciliación entre la vida profesional, la vida privada y la vida familiar de los hombres y mujeres, con objeto de tener más en cuenta las necesidades de las familias⁷.
- Organizará a partir de octubre de 2006 un primer Foro demográfico europeo que dará lugar a un informe de análisis de los servicios de la Comisión. Los trabajos del Foro estarán dirigidos por un *grupo de expertos gubernamentales* que se creará en la Comisión.

3.2. Una Europa que valora el trabajo: más empleo y una vida activa más larga y de calidad

El aumento de la tasa de participación en el empleo es una baza fundamental de la estrategia de Lisboa que ya ha tenido cierto éxito. Por consiguiente, las reformas correspondientes de las políticas de empleo, de educación y de formación deberán ampliarse y proseguir después de 2010. Será necesario un mayor esfuerzo para reducir la segmentación de los mercados de trabajo, proseguir el incremento de la tasa de actividad femenina⁸ y mejorar la eficacia y la equidad de los sistemas educativos, con objeto de ampliar las competencias y de fomentar la integración de los recién llegados que sufren esa compartimentación. Ése será, en particular, el objeto de la puesta en práctica de las directrices sobre la «flexiguridad» que deben facilitar la transición entre las distintas fases del ciclo vital a través de una mayor flexibilidad de los mercados laborales, de medidas de formación permanente, y de unas políticas activas del mercado laboral y de la protección social. Será necesaria la participación de gran número de agentes, a distintos niveles de responsabilidad, trabajadores y empresas, a través del diálogo social y de la responsabilidad social de las empresas.

El envejecimiento demográfico invita, sin embargo, a conceder una importancia estratégica al incremento de la tasa de participación de las mujeres y de los hombres mayores de 55 años. Para ello serán necesarias reformas de envergadura para suprimir los estímulos a la salida precoz del mercado laboral y fomentar el empleo de los mayores. También hay que velar por que sea realmente posible trabajar más tiempo y por que todas las políticas públicas amplíen las posibilidades de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

El «envejecimiento activo» es por sí solo una orientación global y duradera, en la que deben intervenir muchos otros elementos además de la reforma de las pensiones. Para plantearse positivamente trabajar más tiempo, es preciso no tener que seguir haciendo frente a prejuicios discriminatorios, haber recibido una preparación para actualizar y valorar las competencias adquiridas con el tiempo, poder acceder a unos sistemas de jubilación flexible, tener una buena salud física y mental, pero además esperar seguir viviendo aún mucho tiempo teniéndola. La Unión dispone de instrumentos legislativos para que se respete la no discriminación por razón de edad, y el Año europeo de la igualdad de oportunidades 2007 será una oportunidad para evaluar cómo la han aplicado los Estados miembros. Ellos son los responsables del desarrollo de la formación y de la intensificación de las políticas de prevención en materia de salud a lo largo de la vida. En particular, todos deben poder acceder

⁷ Comunicación de la Comisión – *Première étape de la consultation des partenaires sociaux sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale* [COM(2006) 1245 de 12.10.2006].

⁸ Comunicación de la Comisión – Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 [COM(2006) 92 de 1.3.2006].

más fácilmente a la formación permanente, especialmente los trabajadores menos cualificados o que tienen unas condiciones de empleo menos favorables. Estos ámbitos no son nuevos, pero ahora el envejecimiento demográfico les otorga el carácter de una *inversión prioritaria para el futuro* que la Unión Europea apoya, en particular a través del programa «educación y formación 2010».

El aumento de la población activa irá unido en parte a la mejora de la salud pública. En primer lugar, se trata de racionalizar la estructura de la oferta de asistencia de nuestros sistemas sanitarios, que, en muchos casos, ya no corresponde a las nuevas necesidades. La iniciativa de la Comisión que se ha puesto en práctica recientemente con vistas a establecer un marco comunitario para mejorar la movilidad transfronteriza de los pacientes y la libre prestación de la asistencia sanitaria deberá permitir obtener economías de escala y se halla dentro de esa perspectiva. Por otra parte, también se espera que unas medidas eficaces de prevención para luchar contra la obesidad, el tabaquismo, el alcoholismo y las enfermedades mentales también tengan una amplia repercusión sobre las condiciones de salud de los europeos y, por consiguiente, sobre la productividad en el trabajo y los futuros gastos sanitarios. En tercer lugar, la mayor utilización de las nuevas tecnologías, como la telemedicina y los sistemas de salud personalizados, accesibles a los mayores, a sus familias y al personal sanitario, podría facilitar el control de los gastos sanitarios y el bienestar de los ciudadanos. Por último, es muy probable que los tipos de enfermedades varíen con una población que envejece, lo cual sin duda planteará nuevos problemas en relación con el tipo de asistencia necesaria en el futuro.

Para que trabajar una vez cumplidos los sesenta deje de ser, como ocurre hoy, patrimonio de los altos ingresos y de los títulos universitarios, es preciso reducir las diferencias de esperanza de vida, que constituyen actualmente una de las desigualdades sociales más fuertes en función de los ingresos y del nivel de formación. Las acciones preventivas que permitan promover los modos de vida y las condiciones medioambientales de una buena salud, dentro y fuera del trabajo, deberán tener como resultado una mayor cooperación entre los agentes de la salud pública, de la educación, de los medios de comunicación y de la organización del trabajo, con objeto de influir, en una fase precoz, en la esperanza de vida *con buena salud*, que difiere claramente de la esperanza de vida global y varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

También deberá fomentarse —como oportunidad que se ofrece y no como obligación— la participación de las personas mayores de 65 años en el tejido económico y social, incluidas las que ya están formalmente jubiladas. Esa mayor participación en la actividad social deberá ser voluntaria y llevarse a cabo con arreglo a unas modalidades que aún es preciso definir.

Se invita a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias, en el marco de los compromisos que contrajeron en el Consejo Europeo de Estocolmo en 2001, para incrementar las tasas de empleo de los trabajadores mayores de 55 años por encima del 50 %. Cuando se inicie un nuevo ciclo de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo en 2008, la Comisión examinará los resultados obtenidos en cada Estado en materia de tasa de empleo de los hombres y mujeres mayores de 55 años y de la edad de cese de actividad, y facilitará ejemplos concretos de mejores prácticas de los Estados miembros en la promoción del envejecimiento activo.

La Unión Europea ha aceptado incrementar su apoyo a los Estados miembros para alcanzar ese objetivo, poniéndose de acuerdo sobre un refuerzo del Fondo Social Europeo y de los programas de formación permanente para el período 2007-2013⁹.

La Comisión consultará a los agentes interesados sobre las iniciativas que han de adoptarse para establecer un marco comunitario que permita mejorar la oferta transfronteriza de servicios sanitarios y la movilidad de los pacientes¹⁰.

Se invita a los Estados miembros a que apliquen plenamente la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo y el trabajo¹¹. En 2007, la Comisión evaluará la aplicación de dicha Directiva en lo que respecta a la discriminación por razón de edad.

3.3. Una Europa más productiva y eficiente

Una tercera respuesta al reto demográfico es la mejora de la productividad de los europeos en el trabajo. Más en general, la estrategia de Lisboa revisada desde 2005 engloba de forma coherente todas las reformas estructurales —incluidas las microeconómicas— que puedan mejorar los resultados europeos. La Unión Europea contribuye directamente a ello a través de la profundización del mercado interior, de la aplicación de las normas de competencia, de la prioridad otorgada a la calidad de la reglamentación, en particular respecto de las PYME, así como a través de la política de cohesión social. Por consiguiente, la estrategia de Lisboa crea las condiciones necesarias para poder aprovechar a cualquier edad la competencia, la calidad y la productividad del trabajo.

El envejecimiento de la población puede incluso constituir una gran oportunidad para incrementar la competitividad de la economía europea. Es necesario ofrecer a los agentes económicos europeos las mejores condiciones para aprovechar esas oportunidades que ofrecen los cambios demográficos en términos de creación de nuevos mercados para bienes y servicios de unos clientes de más edad¹². Un primer paso en esa dirección sería, sin duda, animar a los agentes económicos a incluir el fenómeno del envejecimiento en sus estrategias de innovación. Esto afecta a numerosos ámbitos, como las tecnologías de la información y de la comunicación, los servicios financieros, las infraestructuras de transporte, de energía y turísticas, y los servicios de proximidad, en particular los servicios de asistencia de larga duración. En todos esos ámbitos, la Unión Europea puede completar o amplificar los esfuerzos de anticipación de los Estados miembros.

De aquí a finales de 2008, la Comisión adoptará una comunicación en la que se propondrán vías para tener mejor en cuenta las necesidades de una población que envejece en determinados ámbitos, como la ordenación del territorio, el medio ambiente o el acceso a las nuevas tecnologías. Concederá mayor atención a las condiciones de desarrollo de una oferta

⁹ Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y propuesta de decisión por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente [COM(2004) 474 de 14.7.2006].

¹⁰ Véase la Comunicación de la Comisión - *Consultation sur l'action communautaire dans le domaine des services de santé* [SEC(2006) 1195 de 26.9.2006].

¹¹ Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

¹² Comunicación de la Comisión - Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE [COM(2006) 502 de 13.9.2006].

de cuidados adaptados a las necesidades de las personas dependientes y de su familia y al papel que a tal fin podrían tener los Fondos Estructurales.

3.4. Una Europa organizada para recibir e integrar a los migrantes

Es preciso ser claros: en los próximos quince a veinte años, Europa seguirá recibiendo una emigración neta importante. Primero, ésta colmará las necesidades del mercado de trabajo europeo, que atraerá a una mano de obra exterior cualificada. Las necesidades de mano de obra externa no cualificada también serán muy importantes. Tampoco hay que olvidar el atractivo del territorio europeo, debido a su prosperidad relativa, a su estabilidad política, a las solicitudes de reunificación familiar por parte de los inmigrantes que han llegado recientemente y al dinamismo de crecimiento de la población de regiones relativamente pobres entre nuestros vecinos. Esos distintos factores deberán conciliarse mejor, organizando la inmigración legal y, correlativamente, la integración de las personas que provienen de la inmigración, respetando al mismo tiempo las necesidades de los países de origen.

Las políticas nacionales de inmigración procedente de terceros países no son homogéneas. En algunos, los flujos legales son restringidos, y la inmigración ilegal es más o menos contenida; en otros, las regularizaciones masivas de los últimos años han permitido legalizar a centenares de miles de inmigrantes que residían y trabajaban en ellos de forma irregular. Además de reflejar las divergencias existentes en el mercado de trabajo, esas diferencias ponen de manifiesto las dificultades crecientes para la integración económica y social de los inmigrantes en los países de antigua inmigración. A largo plazo, esas divergencias no son viables en una Unión que practica dentro de su territorio la libre circulación de trabajadores y cuyo mercado laboral interior tiende a unificarse. También es la Unión, la que, por su importancia internacional, su papel comercial y sus relaciones de cooperación globales con los grandes grupos mediterráneos, africanos y latinoamericanos, puede iniciar la cooperación indispensable para dirigir los flujos de inmigración, que es una condición necesaria para el éxito de las políticas de inmigración. También corresponde a la Unión, basada en la no discriminación y en el respeto de las diferencias, dialogar con las opiniones públicas para luchar contra los prejuicios, designar los verdaderos obstáculos que han de salvarse y recordar también las riquezas que representa la diversidad¹³.

Por esa razón, en la actualidad la Unión participa con los Estados miembros en el desarrollo de los elementos de una política común de inmigración legal¹⁴, destinada sobre todo a la inmigración dirigida al empleo para responder a las necesidades de algunos sectores del mercado laboral. Esa política ha de completarse con un refuerzo de las políticas de integración de los nacionales de terceros países¹⁵, con más medios financieros, e iniciando una cooperación con los países de emigración.

Al mismo tiempo, en el plano de la movilidad interna de los ciudadanos comunitarios, prosigue la transición hacia la plena libertad de circulación de los trabajadores en la Unión de 27 miembros, de aquí a 2014. Esa movilidad interna contribuye a reabsorber los

¹³ Véanse los resultados de los Eurobarómetros 64, publicado en diciembre de 2005, y 65, publicado en junio de 2006, sobre opinión pública y migración.

¹⁴ Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal [COM(2005) 669 final de 21.12.2005].

¹⁵ Comunicación de la Comisión - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [(COM(2005) 389 de 1.9.2005].

desequilibrios de los mercados de trabajo en Europa y debe tomarse en consideración al diseñar las políticas de inmigración.

El Programa de La Haya de 2004 desembocó en un «Plan de acción política sobre la migración legal» y sirvió de base para la creación del Fondo europeo para la integración. Esos instrumentos pueden servir de apoyo de otras acciones a todos los niveles para fomentar la integración de los migrantes legales.

La Comisión proseguirá sus iniciativas para fomentar la integración de los migrantes, y en particular las reflexiones iniciadas con los países miembros sobre los obstáculos que entorpecen su integración y un mayor conocimiento de sus características, de las percepciones y de las políticas aplicadas. Durante el año 2009, la Comisión evaluará la conveniencia de proponer nuevas medidas relativas a la inmigración económica, teniendo en cuenta las necesidades del mercado laboral, y hará balance de los progresos alcanzados en materia de movilidad interna.

3.5. Una Europa con unas finanzas públicas viables: garante de una protección social adecuada y de la equidad entre las generaciones

En la mayoría de los Estados miembros, las finanzas públicas no pueden sostenerse con las políticas actuales. Es necesario un esfuerzo duradero de consolidación presupuestaria. Incrementar la tasa de participación en el empleo es un medio eficaz de que disponen los gobiernos para incrementar sus ingresos y hacer frente a los gastos ligados al envejecimiento sin aumentar los tipos impositivos.

Las recientes reformas de las pensiones en varios países permitirán reducir sensiblemente el desequilibrio financiero de los regímenes de pensiones. No obstante, pueden ser necesarias reformas adicionales en algunos países, en particular para evitar salidas precoces del mercado laboral, incrementar la edad de cese definitivo de actividad, ofrecer a los mayores estímulos financieros para que permanezcan en el mercado laboral y hacer posible que las personas completen sus pensiones de jubilación con pensiones complementarias, garantizando al mismo tiempo un mejor equilibrio entre las prestaciones y las cotizaciones de una persona.

Aparecen nuevos retos ligados al desarrollo del ahorro privado y de los sistemas de capitalización. Se deben, por ejemplo, al nivel de la cobertura de dichos sistemas, al nivel de las cotizaciones y al papel creciente de los fondos de pensiones, que a su vez plantea problemas de transparencia y de calidad de supervisión. En ese contexto, promover unos mercados financieros eficaces y unas condiciones de estabilidad y seguridad que permitan a los individuos ahorrar e invertir reviste una importancia crucial. **Los gobiernos también deberán favorecer la creación de un conjunto suficiente y variado de instrumentos financieros. También es preciso facilitar la acumulación del ahorro y del capital privado, con objeto de que las personas puedan fijar con más autonomía el nivel de ingresos que desean tener cuando se jubilen.** Asimismo, será necesario un esfuerzo de comunicación y de educación financiera para ayudar a las personas a adaptarse a las nuevas circunstancias.

Al mismo tiempo que la presente Comunicación, la Comisión adopta un informe en el que se analiza la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas, basado en las proyecciones demográficas hasta 2050 y en las estrategias financieras presentadas por los Estados miembros en sus programas de convergencia y estabilidad 2005.

4. CONCLUSIÓN: TRANSFORMAR UN RETO EN UNA OPORTUNIDAD

El envejecimiento de la población europea es la consecuencia inevitable de unos cambios fundamentalmente positivos: el alargamiento de la esperanza de vida, en muchos casos en buen estado de salud, una elección más fácil sobre si tener hijos o no y cuándo, asumida por mujeres que cada vez tienen un nivel más elevado de formación y que acceden más fácilmente al mercado de trabajo. No obstante, esos profundos cambios demográficos y socioeconómicos obligan a reformar las instituciones actuales, tanto por razones de eficacia económica como de equidad social.

Nuestras políticas actuales no son viables a largo plazo, ya que no permiten hacer frente a la reducción esperada del número de personas activas y a la perspectiva del descontrol de las finanzas públicas. La fuente del problema no es en sí el alargamiento de la duración de la vida, sino que se debe más bien a la incapacidad de las políticas actuales para adaptarse a la nueva situación demográfica y a la reticencia de las empresas y de los ciudadanos para modificar sus expectativas y comportamientos, en particular frente a la modernización del mercado de trabajo. En definitiva, los Estados miembros se enfrentan más a un problema de pensiones que a un problema de envejecimiento.

No cabe duda de que las respuestas concretas al reto demográfico son ante todo responsabilidad de los Estados miembros. A este respecto, la experiencia reciente debe animarnos, ya que las primeras reformas en materia de pensiones empiezan a dar fruto. El reto no es inalcanzable si hacemos un buen uso del breve período (unos diez años) de oportunidad de que disponemos.

Esas reformas se sitúan también en un marco europeo oportuna y fuertemente comprometido, ya ahora, a través de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo, el pacto de estabilidad y crecimiento, la estrategia de desarrollo sostenible, la política de cohesión y el método abierto de coordinación en materia de protección y de inclusión sociales.

No se trata ahora de poner en marcha un nuevo proceso de coordinación europeo. Debemos comprometernos a proseguir e intensificar esos esfuerzos, asegurándonos al mismo tiempo de que se tienen debidamente en cuenta las múltiples y complejas dimensiones del elemento demográfico en todas y cada una de nuestras políticas, tanto a escala nacional como comunitaria.

A ese respecto, en la presente Comunicación se desarrolla el marco de referencia comunitario para esas políticas por los Estados miembros. El marco establece cinco ámbitos que responden a una perspectiva común, la de la confianza recuperada:

- Una Europa que fomenta la renovación demográfica.
- Una Europa que valora el trabajo: más empleo y una vida activa más larga y de calidad.
- Una Europa más productiva y eficiente.
- Una Europa organizada para recibir e integrar a los migrantes.
- Una Europa con unas finanzas públicas viables: garante de una protección social adecuada y de la equidad entre las generaciones.

Las políticas comunitarias y nacionales deben estar adaptadas al reto demográfico descrito en la presente Comunicación. Es necesario revisar las políticas europeas —incluidas las de la Comisión— a fin de integrar el reto demográfico en las opciones políticas de mañana. La Comisión recomienda que los consejos sectoriales y los comités sectoriales del Parlamento Europeo evalúen el impacto del cambio demográfico en las políticas de las que son responsables.

Debe construirse desde ahora una confianza en el futuro a largo plazo en lo que respecta a la participación de los hombres y mujeres en la actividad, a la productividad y a los resultados. Esa misma confianza que contribuirá también a que los europeos sean capaces de entablar con los migrantes, actuales o futuros, una relación fructífera, basada en el respeto mutuo.

Hacer frente al reto demográfico es una tarea de larga duración para todos nosotros. Los progresos en la puesta en práctica de dichas acciones serán el objeto de un foro demográfico europeo bianual, que tendrá lugar por primera vez en octubre de 2006. Los efectos de las iniciativas anunciadas en la presente Comunicación de aquí a 2009 y las enseñanzas del foro servirán de base para redactar cada dos años un capítulo del informe anual de situación (Proceso de Lisboa) sobre el grado de preparación de la Unión Europea en lo que respecta al alargamiento de la duración de la vida.

5. APPENDIX: MAIN EUROPEAN DEMOGRAPHIC TRENDS AND DATA

Projections – EU25

Projections for EU's population trend 2005-2050				
<i>in thousands</i>	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Total population	-8659	5563	5312	-19534
<i>Percentage change</i>	<i>-1,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,1%</i>	<i>4,2%</i>
Children (0-14)	-13811	-2304	-6080	-5427
<i>Percentage change</i>	<i>-18,6%</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-8,5%</i>	<i>-8,2%</i>
Young people (15-24)	-14035	-2383	-6663	-4990
<i>Percentage change</i>	<i>-24,3%</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-12,0%</i>	<i>-10,2%</i>
Young adults (25-39)	-24867	-3896	-14883	-6088
<i>Percentage change</i>	<i>-25,0%</i>	<i>-3,9%</i>	<i>-15,6%</i>	<i>-7,5%</i>
Adults (40-54)	-18666	4116	-10029	-12754
<i>Percentage change</i>	<i>-19,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>-9,8%</i>	<i>-13,8%</i>
Older workers (55-64)	4721	4973	8717	-8969
<i>Percentage change</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,3%</i>	<i>-13,6%</i>
Elderly people (65-79)	25688	1947	22281	1460
<i>Percentage change</i>	<i>44,5%</i>	<i>3,4%</i>	<i>37,3%</i>	<i>1,8%</i>
Frail elderly (80+)	32311	3109	11969	17233
<i>Percentage change</i>	<i>171,6%</i>	<i>16,5%</i>	<i>54,0%</i>	<i>50,8%</i>
Source : EUROSTAT, 2004				

Projections by country

	Population ¹		Fertility ²		Life expectancy ³				Natural Increase ⁴		Net Migration ⁵		Old Age Dependency ⁶	
	2005	2050	2004	2050	Men		Women		2004	2050	2004	2050	2004	2050
					2004	2050	2004	2050						
EU25	459,5	449,8	1,5	1,6	73,7	80,5	80,4	85,6	211	-48351	1464	39710	24,5	52,8
BE	10,4	10,9	1,6	1,7	75,5	82,3	81,6	88,3	5	-405	24	897	26,1	48,1
CZ	10,2	8,9	1,2	1,5	72,4	79,7	78,8	84,1	-18	-2010	4	647	19,7	54,8
DK	5,4	5,4	1,8	1,8	75,2	80,9	79,6	83,7	6	-302	8	323	22,5	40,0
DE	82,5	74,6	1,4	1,5	76,1	82,0	81,7	86,8	-143	-17311	211	8980	26,8	55,8
EE	1,3	1,1	1,4	1,6	65,5	74,9	76,9	83,1	-5	-248	1	19	23,8	43,1
EL	11,1	10,6	1,3	1,5	76,4	80,3	81,4	85,1	-1	-2207	43	1743	26,4	58,8
ES	43,0	42,8	1,3	1,4	76,6	81,4	83,4	87,9	67	-6007	508	6235	24,6	67,5
FR⁷	60,6	65,7	1,9	1,9	76,2	82,7	83,4	89,1	219	2919	64	2823	25,2	47,9
IE	4,1	5,5	2,0	1,8	75,5	82,4	80,7	87,0	33	814	16	645	16,4	45,3
IT	58,5	52,7	1,3	1,4	77,3	83,6	83,2	88,8	-29	-11278	330	5777	28,9	66,0
CY	0,7	1,0	1,5	1,5	76,3	81,9	80,8	85,1	3	8	6	238	17,5	43,2
LV	2,3	1,9	1,3	1,6	64,9	74,3	76,2	82,5	-12	-484	-2	30	23,6	44,1
LT	3,4	2,9	1,3	1,6	66,5	75,5	77,6	83,7	-11	-606	-6	28	22,3	44,9
LU	0,5	0,6	1,7	1,8	75,0	81,6	81,4	86,7	2	63	3	131	21,0	36,1
HU	10,1	8,9	1,3	1,6	68,5	78,1	76,8	83,4	-36	-2029	15	795	22,6	48,3
MT	0,4	0,5	1,7	1,6	76,2	81,8	80,7	85,0	1	-4	3	113	19,0	40,6
NL	16,3	17,4	1,8	1,8	76,2	80,2	80,8	83,6	52	-358	21	1480	20,5	38,6
AT	8,2	8,2	1,4	1,4	76,2	83,6	82,1	87,7	1	-912	25	985	22,8	53,2
PL	38,2	33,7	1,2	1,5	70,5	79,1	78,5	84,4	-26	-5022	-28	318	18,6	51,0
PT	10,5	10,0	1,5	1,6	74,2	80,4	81,0	86,6	7	-1326	42	808	24,9	58,1
SI	2,0	1,9	1,2	1,5	72,6	79,8	80,2	85,1	-3	-390	6	287	21,4	55,6
SK	5,4	4,7	1,2	1,6	69,7	77,7	77,8	83,4	-2	-781	-2	109	16,3	50,6
FI	5,2	5,2	1,8	1,8	75,3	81,9	81,9	86,5	7	-303	6	288	23,3	46,7
SE	9,0	10,2	1,7	1,9	78,1	83,3	82,4	86,5	6	171	28	1069	26,4	40,9
UK	60,0	64,3	1,7	1,8	76,4	82,9	80,9	86,6	89	-343	139	4939	24,3	45,3

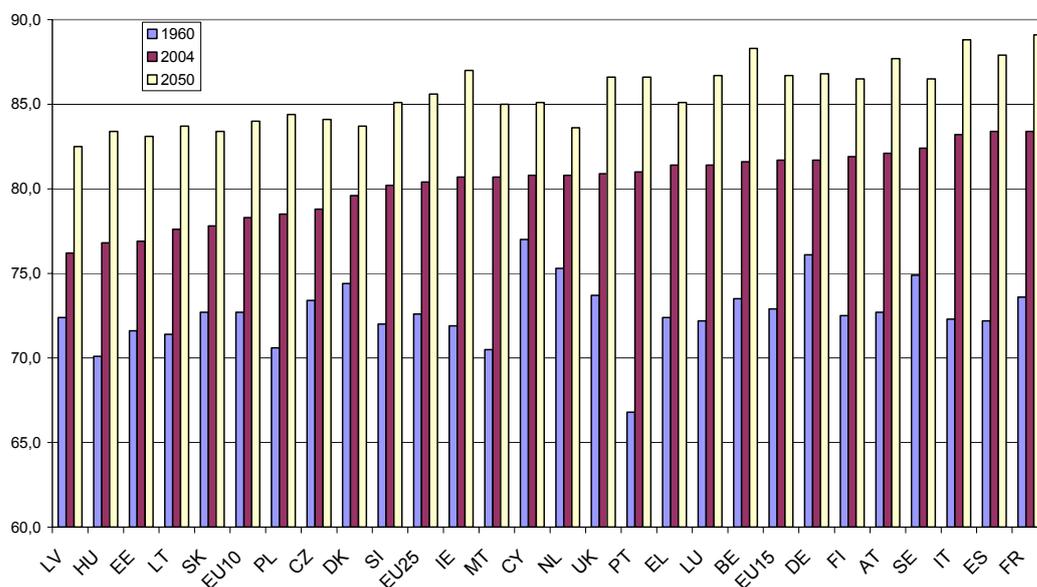
Source: EUROSTAT, 2004

Notes:

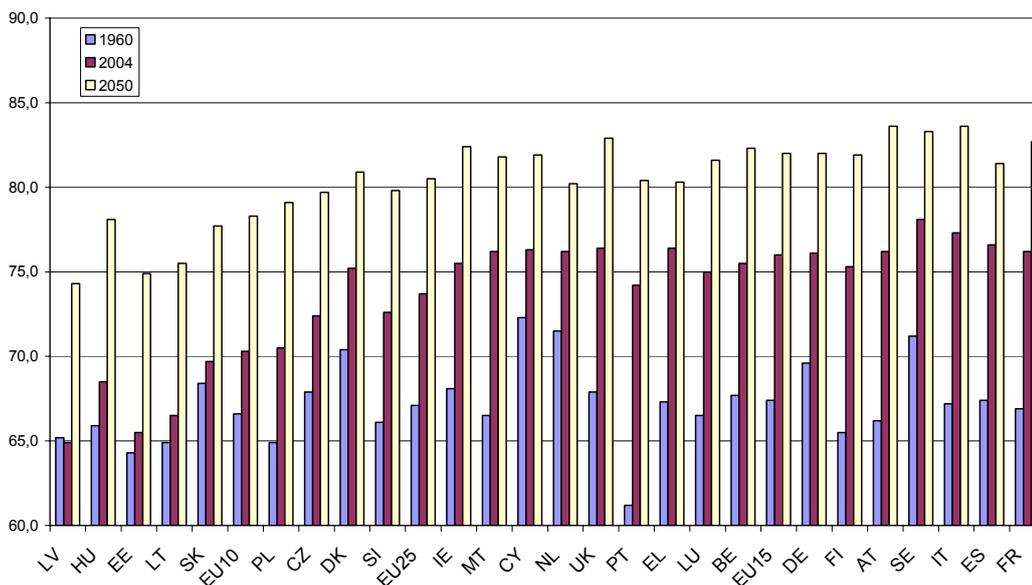
- 1 Population in million on January 1st (2050: trend scenario)
- 2 Number of children per woman (2004: estimate; 2050: trend scenario)
- 3 Life expectancy at birth in years (2050: trend scenario)
- 4 Difference between the number of live births and the number of deaths (2004: estimated annual Flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 5 Estimation of net migration in thousands (2004: estimated annual flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 6 Number of people aged 65+ as percentage of people aged 15-64 (2050: trend scenario)
- 7 France: Metropolitan France (excluding overseas territories)

Life expectancy at birth

Life Expectancy 1960-2050, Females



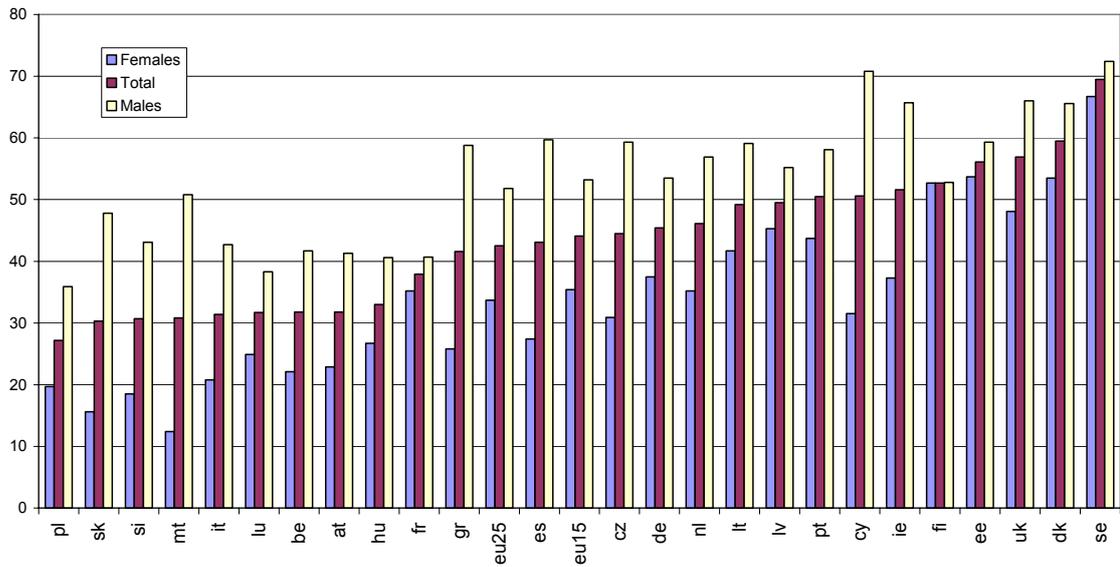
Life Expectancy 1960-2050, Males



Source: Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Employment rate of older workers

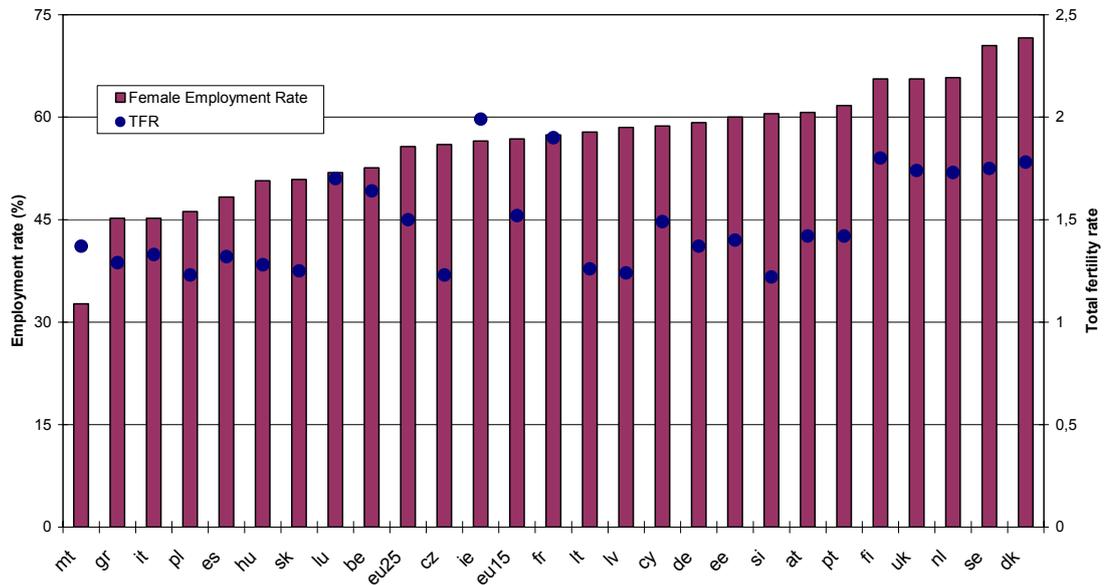
Employment Rate of Older Workers, 55-64 Years (2005)



Source: Eurostat, Labour Force Survey

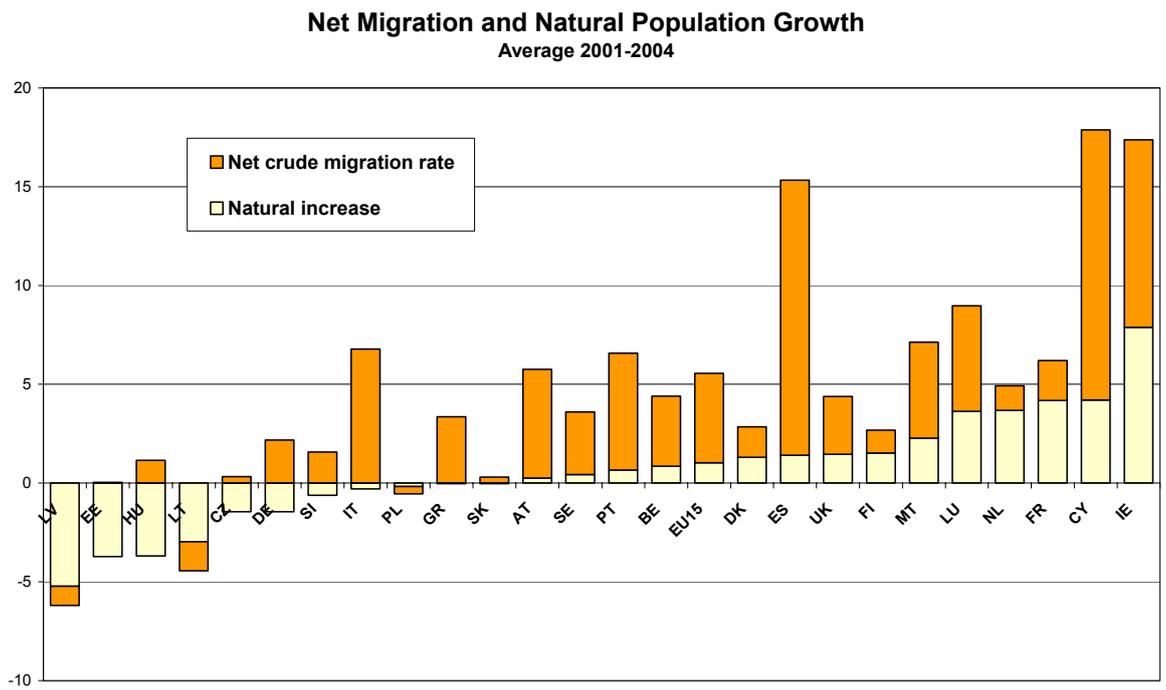
Fertility and female employment rates

Female Employment Rates (15-64) and Total Fertility Rates 2004



Source: Eurostat, Labour Force Survey and National data

Net migration rate vs. natural population growth



Source: Eurostat. Figures exclude intra-EU flows and comprise regularisations of previously undeclared migrants