

## LOS MAYORES EN EL NUEVO DERECHO DEL EMPLEO

*Fco. Javier Calvo Gallego*  
*Universidad de Sevilla*

### 1. INTRODUCCIÓN: EL TRATAMIENTO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA COMO PARADIGMA DE ALGUNOS DE LOS RASGOS DEL MODERNO DERECHO DEL EMPLEO

El estudio del tratamiento de las personas de edad avanzada en el seno del moderno Derecho del Empleo constituye, sin duda, un excelente mirador desde el que observar, no solo una parte importante de las innovaciones con las que se enfrenta esta moderna rama del Derecho, sino también el impacto que, sobre el mismo, sobre sus objetivos, valores e instrumentos están teniendo los cambios tecnológicos, sociológicos, políticos y demográficos que soportan la inmensa mayoría de las sociedades europeas<sup>1</sup>.

En este sentido, resulta evidente que, en primer lugar, la propia aparición de este colectivo como un "target" u objetivo singular de las políticas de empleo supone la constatación clara y expresa de un dato hoy en día absolutamente evidente; esto es, que, lejos de ser una realidad completamente homogénea y uniforme –como a veces se nos ha querido mostrar–, los mercados de trabajo europeos, nacionales o incluso autonómicos o comarcales, no son en realidad sino una mera agregación, en muchas ocasiones simplemente estadística, de una multiplicidad de mercados de trabajo que, delimitados entre otros rasgos por aspectos personales de los demandantes, actúan como compartimen-

<sup>1</sup> En relación con la problemática sociolaboral relativa a este grupo pueden consultarse, entre otros muchos, APARICIO TOVAR, J., OLMO GASCÓN, A.M., *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2007; AAVV., *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social*, (dir. MERCADER UGUINA, J.R.), Lex Nova, Valladolid, 2009; AAVV., *La relevancia de la edad en la relación laboral y de Seguridad Social*, (dir. CABEZA PEREIRO, J., BALLESTER PASTOR, M.A., FERNÁNDEZ PRIETO, M.), Aranzadi Thomson Reuters, Navarra, 2009; AAVV., *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada. Análisis comparado de la situación actual y propuestas de futuro*, (dir. SEMPERE NAVARRO, A.V., YOLANDA QUINTANILLA NAVARRO, R.), CES, Madrid, 2009; AAVV., *El mantenimiento del empleo por los trabajadores de edad avanzada en Andalucía*, (coord. ELORIZA, F., FERNÁNDEZ ROCA, F.J.), Marcial Pons, 2012.

tos casi estancos, dando lugar a situaciones y problemas diferentes que requieren de políticas y normas específicas y diversas cuando se trata de mejorar su concreta relación con la actividad productiva.

De entre todos estos rasgos personales –formación, experiencia, capacidades especiales, género...– que son claves para delimitar aquellos colectivos con riesgos específicos, sin duda uno de los que mayor importancia ha ido adquiriendo durante estos últimos años ha sido el de la edad. Tanto los trabajadores jóvenes como los de edad avanzada presentan problemas específicos –aunque no siempre simétricos– que reclaman un tratamiento singularizado. Y todo ello sin olvidar como incluso dentro de estos mismos colectivos aspectos como, por ejemplo, la formación, la actividad y la ocupación o, sobre todo, el género, van a suponer la aparición de necesidades específicas que, en ocasiones, requerirán igualmente una cierta segmentación de estos colectivos con el fin de proporcionar una normativa y unas políticas más ajustadas y, por tanto, eficientes a sus concretas características y a sus singulares necesidades.

Esta exigencia, en definitiva, de “individualizar” al usuario de las políticas de empleo, pero, al mismo tiempo, de clasificarlo –*profile*– a fin de proporcionar unos servicios adaptados a cada ciudadano o “usuario”, pero organizados en torno a instrumentos o catálogos de servicios estandarizados que faciliten su gestión –*tool box*–<sup>2</sup> son una muestra ya del carácter paradigmático de este tema en relación con la evolución de las políticas de empleo y hacen que, obviamente, nuestro primer paso deba ser intentar al menos una primera aproximación a la realidad socio-laboral de dicho colectivo. Y ello ya que solo desde el análisis de esta realidad podremos comprender los problemas específicos de este grupo y, por tanto, el contenido y la finalidad de las normas, servicios y programas que han podido o puedan dirigirse a este específico colectivo de ciudadanos.

Ahora bien, esta primera aproximación al concreto problema no quedaría correctamente delimitada si, en segundo lugar, no abordáramos el contexto actual en el que aquellas medidas se desarrollan. Y ello ya que, como señalamos anteriormente, el estudio de esta cuestión, de su evolución y de los vectores y valores que la orientan resultaría en gran parte incomprensible si no lo situásemos correctamente en su contexto demográfico –básicamente, el derivado del envejecimiento social–,

<sup>2</sup> Sobre estos temas y sus impactos en la política de empleo nos remitimos al estudio que ya realizamos en AAVV, *Colocación y servicios de empleo*, (dirs. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO y CALVO GALLEGO), Consejo Económico y Social, Madrid, 2012.

tecnológico –la brecha y en ocasiones el analfabetismo digital de un sector del mismo–, económico –el impuesto por la maduración de los sistemas de protección social y el control del déficit en el marco del Pacto de estabilidad– e incluso de valoración social –la pérdida de valor de la experiencia y la antigüedad– que, como decimos, condicionan materialmente las orientaciones que desde la política del Derecho se dan a estos problemas individuales. Será este contexto, en definitiva, el que nos permita detectar las actuales orientaciones de estas medidas y el posible cambio de vectores y de finalidades que hayan podido acontecer en los mismos.

Solo desde esta perspectiva consideramos que estaremos en condiciones de abordar –eso sí, con la inevitable brevedad propia de este formato– el análisis de las mencionadas políticas tanto desde una perspectiva europea como nacional, prestando una especial atención no solo a su propia evolución temporal sino también al contenido, ordenación y forma de gestión de tales políticas y a los vectores y a las prelacións entre los mismos.

Y todo ello con la finalidad, no solo de alcanzar algunas primeras conclusiones de un tema extraordinariamente amplio y que será analizado con mucha mayor profundidad en un inminente estudio de este mismo Proyecto de Investigación. Pretendemos, además, y de forma transversal, constatar y comprobar el ya comentado carácter paradigmático de esta cuestión, como ejemplo y escenificación, para una cohorte concreta, de buena parte de los rasgos que definen la evolución del moderno Derecho y de las modernas Políticas de empleo; esto es, y como veremos, su carácter transversal y multidisciplinar, asentado sobre una pluralidad de campos y de actores, con la consiguiente necesidad de indagar en nuevas formas de articulación de tales actuaciones y en el que juega, además, un papel fundamental lo que se ha dado en llamar Nueva Forma de Gestión Pública –*New Public Management*<sup>3</sup>–; un campo en el que se aprecia, por tanto, con absoluta claridad la progresiva ampliación de los sujetos públicos implicados, con una creciente influencia europea pero, al mismo tiempo, una significativa descentralización a nivel regional y local<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> Sobre este concepto, por todos, PÉREZ, G., ORTIZ, D., ZAFRA, J.L., ALCAIDE, L. (2011), "De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones españolas", en *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol. 13, p. 134; VARELA BARRIOS, E. (2006), "¿Renovar o destruir las burocracias estatales?. El impacto del New Public Management", en *Ad-Minister*, n. 8, p. 126.

<sup>4</sup> Sobre este proceso, por todos, OCDE, *Managing decentralization. A new role for labour market policy*, 2004.

a lo que se uniría, una vez más, una notable implicación de múltiples sujetos privados, no solo a través fórmulas de partenariado y de colaboración público-privada, sino también a través de fórmulas de responsabilidad social<sup>5</sup>.

Es más, a lo largo de estas páginas podremos igualmente comprobar cómo, además, esta nueva realidad obliga igualmente a incorporar nuevas formas de gestión colaborativa de todos estos sujetos, de origen claramente europeo, y que permitirán importar, no solo mecanismos a nivel estatal muy cercanos a los diseñados a nivel europeo en relación con el método abierto de coordinación –estrategias y planes nacionales con uso de objetivos e indicadores–, sino además, fórmulas de gestión claramente inspiradas en ese concepto, no siempre bien delimitado, que se ha dado en llamar *New Public Management*. El claro impacto de las normas de calidad basadas en ciclos continuos de evaluación y de mejora mediante la fijación de indicadores serían así solo una muestra más de esta nueva “colonización” a la que el Derecho, en este caso, del empleo se ve sometido y que se refleja, por lo demás, en el progresivo interés por la activación y, como decimos, por la progresiva utilización de fórmulas de colaboración público-privada mediante la creación de auténticos cuasi-mercados de servicios, entre otros, de orientación, información y colocación.

Finalmente, y en relación con las medidas, este estudio de caso nos permitirá también comprobar cómo frente a la perspectiva tradicional –que tendía a abordar los problemas del empleo desde una lógica casi exclusivamente normativa y centrada en el marco legal del contrato de trabajo– muchos de estos problemas van a requerir un tratamiento multidimensional que, sin olvidar ni relegar la importancia de esta regulación laboral, planteen la necesidad de abordar estas cuestiones desde un enfoque cada vez complejo y multidimensional, que individualice las necesidades de cada uno de los grupos, aportando soluciones desde diversas disciplinas mediante acciones pretendidamente sinérgicas.

Pero no nos detengamos más, en esta seguramente excesivamente larga introducción, y entremos ya en el análisis de los distintos puntos que hemos ido avanzando.

<sup>5</sup> Sobre estas fórmulas de colaboración, por todos, MOBILITY LAB, *Partnerships among employment services*, disponible el 1 de octubre de 2014 en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7122&langId=en>

## 2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA EN ESPAÑA

Aunque no existe un claro consenso, ni desde luego una referencia normativa clara y general para delimitar a este colectivo<sup>6</sup> –baste recordar las distintas normas que delimitan sus destinatarios en función de que estos sujetos hayan superado o no los 45, los 50, los 52 y ahora los 55 años, los 61, y ahora 63, o los 65 y ahora 67 años de edad<sup>7</sup>–, lo cierto es suele ser común en el ámbito estadístico identificar a las personas de edad avanzada en dos grandes grupos: uno, el más amplio, que incluiría las personas de 45 o más años, y otro, más reducido o limitado, que abarcaría solo a las personas de 55 años en adelante<sup>8</sup>.

Pues bien, con esta premisa lo primero que seguramente puede señalarse es que nos encontramos ante un colectivo relativamente amplio y que, además, se está incrementando en nuestro país, paulatina y significativamente sobre todo durante estos últimos años. Baste de hecho con señalar como si en 1998 los mayores de 45 años eran en España poco más de 15 millones de personas –15.321.836–, lo que suponía el 38,4% de los cerca de 40 millones de residentes –39.852.651 habitantes– en nuestro país, en el año 2013, este porcentaje se elevaba al 43,9%, al incluir a 20.680.738 personas de un total de 47.129.783 resi-

<sup>6</sup> Sobre las dificultades terminológicas y de delimitación de este colectivo, por todos, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, n. 33, p. 217 y ss; URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención de riesgos laborales" en *Lan Harremanak*, 2011-I, n. 24, p. 19 y ss. En cualquier caso, esta situación contrasta con la de otros países como Francia en el que "se ha establecido una neta diferencia entre los trabajadores maduros mayores de 45 años, mayores de 50 y mayores de 55", vid., QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors (trabajadores maduros) en el Derecho Social francés", en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 385.

<sup>7</sup> En relación con el marco normativo de este grupo, de clara geometría variable, nos limitaremos a recordar, sin ánimo alguno de exhaustividad, como nuestro sistema presenta normas que tienen como objetivos, por un lado, a los mayores de 45 años de edad –por ejemplo, en las bonificaciones del contrato de apoyo al emprendedor (art. 4 Ley 3/2012)– a los mayores de 50 años de edad –DA 16 Ley 27/2011 en relación con las aportaciones económicas por despidos de estas personas en empresas con beneficios– a los 52 y ahora a los 55 años de edad –subsido de desempleo art. 215 LGSS y DA 8 RDL 5/2013– a los sesenta años de edad –ciertas bonificaciones hoy derogadas y contempladas originariamente en el art. 4 de la Ley 43/2006– o incluso, en relación con la jubilación a los 61 y hoy 63 años de edad o incluso a los 65 y progresivamente 67 años de edad.

<sup>8</sup> Utilizaremos, por tanto, un criterio similar al utilizado por el Informe del CES, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, Informe 2/2014, Madrid, 2014, p. 12 y ss. Una posición en cambio más favorable a reducir este colectivo a los mayores de 55 años en SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Trabajadores de edad avanzada...", cit., p. 221.

dentes, españoles y extranjeros. Y esta misma evolución sigue obviamente la cohorte entre los 45 y los 64 años que se ha incrementado del 22,1% al 26,2%. La llegada a estos niveles de las amplias generaciones nacidas durante la década de los sesenta y setenta y el cambio en la orientación del flujo migratorio –no solo con retornos a sus países de origen de emigrantes, sino también con la salida al extranjero de un amplio grupo de jóvenes nacionales– podrían explicar, junto con la ya tradicional baja natalidad, esta evolución que anticipa ya el problema del progresivo envejecimiento que, no obstante, se intensificará en los próximos años<sup>9</sup>.

**Tabla 1: Población (españoles/extranjeros) por edad (grupos quinquenales), sexo y año**

		Ambos sexos						
		1998	2002	2006	2008	2010	2012	2013
Total	edades	39852651	41837894	44708964	46157822	47021031	47265321	47129783
45-49 años	Total	2483115	2690755	3167423	3353450	3523150	3643293	3696951
	%	6,2%	6,4%	7,1%	7,3%	7,5%	7,7%	7,8%
50-54 años	Total	2333650	2490175	2680316	2870373	3088530	3267701	3309343
	%	5,9%	6,0%	6,0%	6,2%	6,6%	6,9%	7,0%
55-59 años	Total	1870903	2271441	2495236	2584456	2611876	2747759	2816529
	%	4,7%	5,4%	5,6%	5,6%	5,6%	5,8%	6,0%
60-64 años	Total	2132725	1868006	2185427	2372604	2477732	2493288	2522054
	%	5,4%	4,5%	4,9%	5,1%	5,3%	5,3%	5,4%
65-69 años	Total	2067657	2125295	1907893	1848880	2105634	2218660	2289339
	%	5,2%	5,1%	4,3%	4,0%	4,5%	4,7%	4,9%
70-74 años	Total	1720303	1879222	1978398	1956942	1763966	1733751	1731551
	%	4,3%	4,5%	4,4%	4,2%	3,8%	3,7%	3,7%
75-79 años	Total	1254202	1481879	1623278	1703318	1758358	1778125	1739868
	%	3,1%	3,5%	3,6%	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%
80-84 años	Total	801932	917393	1123199	1185745	1259560	1337575	1379673
	%	2,0%	2,2%	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	2,9%
85-89 años	Total	457565	507618	554010	634516	717935	781087	798065
	%	1,1%	1,2%	1,2%	1,4%	1,5%	1,7%	1,7%

<sup>9</sup> De hecho, como puede observarse en la Tabla 1, resulta llamativo que los incrementos porcentuales más destacados se hayan producido en las cohortes de edades más bajas –especialmente en las de 45 a 49 años–, mientras que, en cambio, entre los mayores de 64 años, su número “solo” ha pasado de 6.501.443 personas en 1998 (un 16,3% del total) a 8.335.861 en 2013, lo que supone un 17,7% del total. Por otra parte, una explicación similar con mayor aporte de datos en CES, *La situación sociolaboral...*, cit. p. 17 y ss.

90-94 años	Total	160721	203179	230129	235648	249131	289805	312427
	%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%
95-99 años	Total	35589	46132	57408	60548	67313	72037	72851
	%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
100 y más	Total	3474	8719	10077	7328	9267	11156	12087
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
45 y 64 años	Total	8820393	9320377	10528402	11180883	11701288	12152041	12344877
	%	22,1%	22,3%	23,5%	24,2%	24,9%	25,7%	26,2%
Más 45	total	15321836	16489814	18012794	18813808	19632452	20374237	20680738
	%	38,4%	39,4%	40,3%	40,8%	41,8%	43,1%	43,9%
Más 65	Total	6501443	7169437	7484392	7632925	7931164	8222196	8335861
	%	16,3%	17,1%	16,7%	16,5%	16,9%	17,4%	17,7%

Fuente: INE (Principales series de población desde 1998. Total nacional y elaboración propia).

Si reducimos ya nuestro estudio a la población activa y nos centramos en los datos anuales que nos proporciona la EPA, lo primero que llama la atención es que, cómo lógico corolario del ya comentado crecimiento del número de residentes, también el número de activos ha aumentado significativamente durante estos últimos años<sup>10</sup>. No obstante, aún más llamativo resulta el importante incremento de la tasa de actividad durante el periodo de 2006 y 2013 –como se aprecia en la Tabla 2–, especialmente en las cohortes de 50 a 59 años, llegando incluso en ocasiones a casi once puntos de crecimiento positivo –grupo de 55 a 59 años– y superando en todas estas cohortes la tasa global de actividad<sup>11</sup>. Y todo ello sin olvidar las importantes diferencias que esta evolución ha tenido en función del género: mientras entre los hombres esta tasa ha sufrido o bien crecimientos mínimos o incluso en algunas cohortes crecimientos negativos, en el caso femenino, por el contrario, estos mismos valores se han elevado sustancialmente con crecimientos entre ambos años que en algunos casos se acercan a los 18 puntos. Esta distinta evolución seguramente se debe no solo al cambio sociológico en las nuevas cohortes que

<sup>10</sup> De hecho, si comparamos los datos anuales de 2006 y 2013 el número de activos solo habría disminuido en la franja de edad, casi residual a estos efectos, de 70 o más años. En cambio, para el resto se habría incrementado siempre, pasando, por ejemplo: en la cohorte de 45 a 49 años (siempre en unidades de millar), de 2.490,6 en 2006 a 3.130,2 en 2013; en la franja de entre 50 a 54 años de 1.901,0 a 2.640,6 activos; en la cohorte de 55 a 59 años de 1.418,3 a 1.932,7 y en la de 60 a 64 años de 758,9 a 936,5.

<sup>11</sup> No obstante, este crecimiento es menor en la cohorte más importante a efectos de envejecimiento activo y de retraso de la edad de jubilación, esto es, la que cubre las personas entre 60 y 64 años, en donde esta tasa cae abruptamente situándose más de 20 puntos por debajo de la media.

sustituyen a las anteriores –y en los que obviamente la actividad femenina es más importante<sup>12</sup>– sino también al fuerte efecto de activación que entre estas mujeres ha tenido –al menos a nuestro juicio– la crisis económica y la consiguiente necesidad de incorporar a la actividad productiva a elementos familiares hasta ahora dedicados seguramente a tareas domésticas<sup>13</sup>. Aun así, lo cierto es que dentro de este colectivo la tasa de actividad femenina sigue siendo inferior a la masculina, aunque el diferencial, como decimos, se haya reducido significativamente, del mismo modo que suele ser también habitual que la tasa de actividad varíe igualmente en función del nivel de estudios<sup>14</sup>.

Tabla 2: Tasas de actividad por sexo y grupo de edad (2006-2013)

		Total	De 45 a 49 años	De 50 a 54 años	De 55 a 59 años	De 60 a 64 años	De 65 a 69 años	De 70 y más años
Ambos sexos	2006	58,64	79,11	71,16	57,57	34,69	5,34	0,93
	2013	60,02	85,46	80,16	68,44	37,72	5,00	0,58
	Incremento	1,38	6,35	9,00	10,87	3,03	-0,34	-0,35
Hombres	2006	69,22	92,61	87,69	76,05	48,71	7,82	1,58
	2013	66,39	91,88	88,77	79,47	44,77	6,06	0,80
	Incremento	-2,83	-0,73	1,08	3,42	-3,94	-1,76	-0,78
Mujeres	2006	48,45	65,62	54,88	39,80	21,57	3,16	0,48
	2013	53,94	78,96	71,64	57,78	31,07	4,05	0,42
	Incremento	5,49	13,34	16,76	17,98	9,50	0,89	-0,06

Fuente INE y elaboración propia

<sup>12</sup> Un factor este ya señalado en su momento a nivel internacional por la OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 28 y 46.

<sup>13</sup> Más aún si recordamos que, de acuerdo con la EPA 2013, el 55,6 por 100 de las personas entre 45 y 64 años tiene la condición de persona principal del hogar y una gran parte de las personas incluidas en este colectivo tienen cargas familiares en sentido amplio, situación esta que se incrementará con el paso del tiempo ante el paulatino retraso en la edad en la que se tienen hijos y la prolongación de vida de los mayores dependientes. Para un estudio más detenido de esta parte del calendario biográfico de este colectivo, CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 21 y ss. y 29 y ss. en relación específicamente con las causas de este mismo sesgo por razón de género en la evolución de la tasa de empleo.

<sup>14</sup> En especial, relacionando las tasas de actividad más altas dentro de este colectivo con los grupos de trabajadores de mayor edad con niveles superiores de formación VAQUERO GARCÍA, A., "La inversión en educación y formación como respuesta a la discriminación laboral por la edad", en AAVV, *La relevancia de la edad...*, cit. p. 114, al que se remite igualmente para un análisis del impacto de esta misma variable sobre la ocupación. Más ampliamente, y desde una perspectiva comparada OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 44.



Entrando ya en el análisis de las características más importantes a efectos de su relación con la actividad productiva, lo primero que se aprecia es que, en especial entre las cohortes de mayor edad –50 años en adelante– sus niveles de formación<sup>15</sup> son normalmente inferiores a los de las cohortes más jóvenes<sup>16</sup> o incluso que la media, siendo esta menor formación especialmente destacada en el caso del colectivo femenino y entre los grupos de mayor edad, lo que es coherente con la situación históricamente soportada por ambos segmentos de población<sup>17</sup>.

**Tabla 3: Activos por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad (2013)**

	Total		De 45 a 49 años		De 50 a 54 años		De 55 a 59 años		De 60 a 64 años	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ambos sexos										
Total	23.190,1	100%	3.130,2	100,0%	2.640,6	100,0%	1.932,7	100,0%	936,5	100%
Z	78,2	0,3%	12,6	0,4%	12,8	0,5%	8,3	0,4%	7,1	1%
B	2.520,6	10,9%	270,3	8,6%	383,6	14,5%	461,3	23,9%	319,4	34%
C	10,5	0,0%	0,6	0,0%	0,7	0,0%	0,7	0,0%	0,1	0%
D	6.752,1	29,1%	1.032,4	33,0%	844,3	32,0%	520,7	26,9%	226,5	24%
E*	16,7	0,1%	0,4	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%	..	
E	42,6	0,2%	5,3	0,2%	3,1	0,1%	3,1	0,2%	1,1	0%
F	5.351,3	23,1%	753,2	24,1%	584,5	22,1%	405,6	21,0%	155,1	17%
G	8,6	0,0%	1,5	0,0%	1,1	0,0%	0,3	0,0%	0,1	0%
H	2.580,4	11,1%	334,9	10,7%	226,6	8,6%	109,6	5,7%	49,3	5%
I	29,5	0,1%	4,7	0,2%	1,6	0,1%	0,3	0,0%	0,5	0%
J	5.170,8	22,3%	633,4	20,2%	526,7	19,9%	371,1	19,2%	151,8	16%

<sup>15</sup> Z Analfabetos; B Educación primaria; C Enseñanzas para la formación e inserción laboral que no precisan de una titulación académica de la primera etapa de secundaria para su realización (más de 300 horas); D Primera etapa de educación secundaria; E\* Garantía social/Iniciación profesional; E Enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización (más de 300 horas); F Segunda etapa de educación secundaria; G Enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de segunda etapa para su realización (más de 300 horas); H Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior; I Títulos propios (no homologados) de Universidades y formación e inserción laboral de formación profesional superior; J Enseñanza universitaria de primer ciclo y segundo ciclo; K Estudios oficiales de especialización profesional; L Enseñanza universitaria de tercer ciclo.

<sup>16</sup> En este sentido, si bien explotando los datos del Censo de 2001, VAQUERO GARCÍA, A., "La inversión en educación y formación como respuesta a la discriminación laboral por la edad", en AAVV., *La relevancia de la edad...*, cit. p. 113.

<sup>17</sup> Nuevamente para un estudio más detenido, pero con conclusiones similares a las aquí expuestas, CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 19 y ss.

	Total		De 45 a 49 años		De 50 a 54 años		De 55 a 59 años		De 60 a 64 años	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Ambos sexos</b>										
K	466,5	2,0%	51,3	1,6%	35,1	1,3%	27,3	1,4%	11,2	1%
L	162,4	0,7%	29,7	0,9%	20,4	0,8%	24,4	1,3%	14,2	2%
<b>Mujeres</b>										
Total	10.668,8	100%	1.437,0	100%	1.186,2	100%	829,9	100%	397,1	100%
Z	33,2	0,3%	5,2	0,4%	4,9	0,4%	2,6	0,3%	3,4	0,9%
B	1.030,2	9,7%	112,3	7,8%	162,2	13,7%	195,1	23,5%	138,3	34,8%
C	4,8	0,0%	0,3	0,0%	0,3	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%
D	2.699,9	25,3%	441,3	30,7%	365,3	30,8%	209,9	25,3%	94,1	23,7%
E*	6,4	0,1%	0,3	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%	..	..
E	18,6	0,2%	2,5	0,2%	1,5	0,1%	1,6	0,2%	0,8	0,2%
F	2.560,4	24,0%	362,8	25,2%	279,4	23,6%	182,2	22,0%	74,2	18,7%
G	4,3	0,0%	0,7	0,0%	0,9	0,1%	0,3	0,0%	0,1	0,0%
H	1.099,6	10,3%	134,7	9,4%	82,5	7,0%	30,8	3,7%	12,5	3,1%
I	16,6	0,2%	2,2	0,2%	1,2	0,1%	0,1	0,0%	0,3	0,1%
J	2.872,1	26,9%	335,5	23,3%	262,8	22,2%	184,0	22,2%	65,0	16,4%
K	248,9	2,3%	24,5	1,7%	17,5	1,5%	13,4	1,6%	3,8	1,0%
L	73,8	0,7%	14,5	1,0%	7,5	0,6%	9,6	1,2%	4,4	1,1%

Fuente INE y elaboración propia.

Por otra parte, y en lo relativo a su distribución por ocupaciones –ver Tabla 4–, es fácil detectar como el porcentaje de estas personas resulta especialmente alto –en relación, claro está, con su peso sobre el total de activos (esto es, 39,1% en el caso de mayores de 45 años y 13,6% en el de 55 o más años)– en dos ocupaciones ciertamente diferentes: en primer lugar, en el caso de directores y gerentes, en donde, por ejemplo, los mayores de 45 años representaban en el segundo trimestre de 2014 el 53,3% del total de esta ocupación y el 20,3% en el caso de los activos de 55 o más años; y, llamativamente, en el caso de los trabajadores cualificados en el sector primario, agrícola y pesca. Estos datos son coherentes, por una lado, con sistemas como el español que durante años han privilegiado la antigüedad en la promoción profesional y por el otro, con las cualificaciones típicas de este colectivo antes reseñadas<sup>18</sup>. De ahí que no deba extrañarnos que también sea en este grupo en donde proporcionalmente se aprecie una mayor participación en la toma de decisiones que afectan al funcionamiento de la empresa y de su trabajo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Para un estudio más detenido de esta polaridad, especialmente en el caso femenino, véase, nuevamente CES, *La situaciones sociolaboral...*, cit., p. 44 y ss.

<sup>19</sup> Véase MARI-KLOSE, P., "Nuevas trayectorias laborales: ¿un nuevo pacto intergeneracional?", en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 124-125.

**Tabla 4: Activos por grupo de edad, sexo y ocupación. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada ocupación (2014 T/II)**

		Total	De 45 a 49 años	De 50 a 54 años	De 55 a 59 años	De 60 a 64 años	De 65 a 69 años	De 70 y más años	De 45 o más	De 55 o más
Total	Total	22.975,9	3.163,7	2.699,8	1.992,4	985,1	104,7	32,1	8.977,8	3.114,3
	%	100,0	13,8	11,8	8,7	4,3	0,5	0,1	39,1%	13,6%
1 Directores y gerentes	Total	799,0	140,9	122,4	85,1	55,5	16,2	5,7	425,8	162,5
	%	100,0	17,6	15,3	10,7	6,9	2,0	0,7	53,3%	20,3%
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	Total	3.167,4	392,2	357,8	273,8	132,1	21,4	8,8	1.186,1	436,1
	%	100,0	12,4	11,3	8,6	4,2	0,7	0,3	37,4%	13,8%
3 Técnicos; profesionales de apoyo	Total	2.007,8	291,6	227,5	155,6	71,0	6,3	2,1	754,1	235,0
	%	100,0	14,5	11,3	7,8	3,5	0,3	0,1	37,6%	11,7%
4 Empleados contables, administrativos y otros de oficina	Total	1.900,5	277,3	228,2	172,7	68,0	2,6	0,1	748,9	243,4
	%	100,0	14,6	12,0	9,1	3,6	0,1	0,0	39,4%	12,8%
5 Trabajadores restauración, personales, protección y vendedores	Total	4.578,6	566,8	478,2	346,4	202,4	25,8	7,8	1.627,4	582,4
	%	100,0	12,4	10,4	7,6	4,4	0,6	0,2	35,5%	12,7%
6 Trabajadores cualificados agrícolas, ganadero y pesquero	Total	481,3	79,0	75,6	66,3	47,8	6,9	3,0	278,6	124,0
	%	100,0	16,4	15,7	13,8	9,9	1,4	0,6	57,9%	25,8%
7 Artesanos y trabajadores cualificados industrias manufactureras y construcción	Total	2.210,6	306,5	278,4	202,7	97,4	7,2	0,1	892,3	307,4
	%	100,0	13,9	12,6	9,2	4,4	0,3	0,0	40,4%	13,9%
8 Operadores instalaciones y maquinaria, y montadores	Total	1.421,0	222,5	176,9	125,2	64,4	3,5	0,1	592,6	193,2
	%	100,0	15,7	12,4	8,8	4,5	0,2	0,0	41,7%	13,6%
9 Elementales	Total	2.906,0	434,0	386,3	245,0	119,9	10,7	3,4	1.199,3	379,0
	%	100,0	14,9	13,3	8,4	4,1	0,4	0,1	41,3%	13,0%
0 Ocupaciones Militares	Total	95,1	6,3	11,3	2,3	2,0	..	..		4,3
	%	100,0	6,6	11,8	2,4	2,1	..	..		4,5%

Han dejado su último empleo hace más de 1 año	Total	2.868,9	432,1	343,3	310,1	120,2	4,0	1,0	1.210,7	435,3
	%	100,0	15,1	12,0	10,8	4,2	0,1	0,0	42,2%	15,2%
Parados que buscan primer empleo	Total	539,6	14,5	13,9	7,1	4,4	..	..	39,9	11,5
	%	100,0	2,7	2,6	1,3	0,8	..	..	7,4%	2,1%

Fuente INE y elaboración propia

En cualquier caso, lo que también es fácil deducir de esta misma Tabla 4 es el importante peso que este colectivo tiene entre los parados de larga duración que han dejado su último empleo hace más de un año, mientras que el ya comentado proceso de activación femenina ha provocado que entre los parados que buscan un primer empleo el peso femenino sea mucho mayor que el masculino.

Sin poder detenernos aquí en otros aspectos igualmente relevantes, lo que sí nos interesa destacar al menos es que los ocupados de este grupo suelen presentar llamativamente menores problemas de atipicidad y de calidad en el empleo que el resto de la población ocupada y asalariada<sup>20</sup>. En efecto, y en primer lugar, aunque el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial se ha incrementado desde 2006 en todas estas cohortes de edad avanzada, lo ha hecho –como se observa en la Tabla 5– con un diferencial inferior al global. De hecho esta ratio para todas las agregaciones de edad entre los 45 a 64 años ha sido tradicionalmente inferior al mismo dato obtenido para el total de la población. De ahí que seguramente el efecto más importante de la crisis sobre esta variable haya sido el espectacular incremento en el porcentaje de estos ocupados que lo es de manera involuntaria, si bien este incremento parece afectar igualmente al conjunto de la población<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Desde una perspectiva multidimensional más amplia que la aquí utilizada véase MARI-KLOSE, P., "Nuevas trayectorias laborales...", cit., p. 126 y ss., al que se reenvía para un estudio en mayor profundidad de aspectos como la seguridad en el empleo y los aspectos salariales.

<sup>21</sup> De hecho este porcentaje para el total de ocupados a tiempo parcial habría pasado del 32,7% en el tercer trimestre de 2006 al 63,2% para el mismo trimestre de 2014. De ahí que no deba extrañarnos que estas mismas ratios se hayan incrementado igualmente en las cohortes de 45 a 49 años –del 30,3 al 64,9%–, de 50 a 54 años –del 32,5% al 65,3%– y de 55 a 59 años –del 31,2% al 59,5%– y de 60 a 64 años –del 17,5% al 42,9%–.

**Tabla 5: Ocupados por tipo de jornada, sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada grupo de edad**

	Total		Jornada a tiempo completo				Jornada a tiempo parcial			
	Valor absoluto		Valor absoluto		%		%		%	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
Total	19.939,1	17.139,0	17.589,3	14.431,7	88,2	84,2	2.349,8	2.707,3	11,8	15,8
De 45 a 49 años	2.346,1	2.412,3	2.100,5	2.088,0	89,5	86,6	245,6	324,2	10,5	13,4
De 50 a 54 años	1.783,8	2.078,2	1.609,4	1.838,4	90,2	88,5	174,3	239,8	9,8	11,5
De 55 a 59 años	1.330,3	1.533,6	1.200,4	1.366,4	90,2	89,1	129,9	167,2	9,8	10,9
De 60 a 64 años	721,4	761,0	636,8	652,5	88,3	85,7	84,6	108,5	11,7	14,3
De 65 a 69 años	98,0	104,6	74,5	76,4	76,0	73,1	23,5	28,2	24,0	26,9
De 70 y más años	48,8	32,9	26,4	20,4	54,0	62,0	22,4	12,5	46,0	38,0

Fuente INE y elaboración propia

Y algo similar, o incluso aún más marcado, ocurre si analizamos la tasa de temporalidad. Como se aprecia en la Tabla 6 las tasas de temporalidad de estas cohortes han sido siempre, tanto antes como durante la crisis, menores a las globales, aunque eso sí, la caída de dicha ratio es menor en puntos porcentuales durante el periodo analizado (2006-2013) que la soportada por el conjunto de la población asalariada y las condiciones del colectivo femenino siguen siendo, también en estas cohortes, peores que las masculinas<sup>22</sup>.

**Tabla 6: Asalariados por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad**

		Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
		Total	Indefinida	Temporal	Total	Indefinida	Temporal	Total	Indefinida	Temporal
		Total	2006	16.390,6	10.825,3	5.565,3	9.373,4	6.375,4	2.998,1	7.017,1
%			66%	34%		68%	32%		63%	37%
Total	2013	14.069,1	10.813,6	3.255,5	7.273,8	5.658,7	1.615,1	6.795,4	5.154,9	1.640,4
	%		77%	23%		78%	22%		76%	24%

<sup>22</sup> En esta misma línea, CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 42 a quien se remite para un estudio más detenido de esta cuestión.

		Ambos sexos			Hombres			Mujeres			
		Total	Indefinida	Temporal	Total	Indefinida	Temporal	Total	Indefinida	Temporal	
De 40 a 49 años	2006	Total	3.983,7	3.032,8	950,8	2.258,0	1.780,4	477,6	1.725,7	1.252,5	473,2
	%		76%	24%		79%	21%		73%	27%	
2013	Total	4.066,0	3.342,7	723,2	2.124,4	1.765,3	359,1	1.941,6	1.577,4	364,2	
	%		82%	18%		83%	17%		81%	19%	
De 50 a 59 años	2006	Total	2.313,0	1.921,2	391,7	1.436,6	1.222,9	213,7	876,4	698,3	178,0
	%		83%	17%		85%	15%		80%	20%	
2013	Total	2.781,3	2.454,9	326,4	1.462,9	1.309,3	153,6	1.318,4	1.145,6	172,8	
	%		88%	12%		90%	10%		87%	13%	
De 60 a 69 años	2006	Total	502,7	432,2	70,5	334,4	291,4	43,0	168,3	140,8	27,5
	%		86%	14%		87%	13%		84%	16%	
2013	Total	558,1	507,5	50,6	290,7	267,2	23,4	267,5	240,3	27,2	
	%		91%	9%		92%	8%		90%	10%	

Fuente INE y elaboración propia

En cualquier caso, las cifras de contratación, junto con otros indicadores como las duraciones de la demanda, parecen indicar que esta atipicidad tampoco se reparte equilibradamente dentro de este colectivo siendo los tradicionales factores, no solo de género, sino también de cualificación y sector de actividad, básicos en la segmentación de este colectivo<sup>23</sup>.

Finalmente, dos últimos datos que nos interesa destacar en cuanto a la calidad de las ocupaciones o el empleo hacen referencia a las retribuciones y a la satisfacción en el trabajo. Por lo que se refiere a la primera de estas dimensiones de la calidad en el empleo, es consistente con la idea antes avanzada –ocupaciones y contratos de mayor calidad y menor atipicidad– el que el salario de todas estas cohortes de edad avanzada sea, salvo en contadas ocasiones, centradas en la cohorte de 60 a 64 años, superior a la media tanto para los hombres como para las

<sup>23</sup> Nuevamente, CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 173-174 que concluyen recordando la necesidad de no perder de vista “que hay grupos prioritarios radicalmente diferentes, en planteamiento y en necesidades, de cara al diseño de las políticas de empleo. Estas deben adecuarse permanentemente a una realidad variada y compleja”.

mujeres, aunque la diferencia es más palpable en estos últimos –vid. Tabla 7–<sup>24</sup>.

**Tabla 7: Ganancia media anual por trabajador, por sexo y edad**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ambos sexos</b>					
Todas las edades	21883,42	22511,47	22790,2	22899,35	22726,44
De 45 a 49 años	24326,53	24846,62	25156,71	25265,23	24689,67
De 50 a 54 años	25881,40	26182,26	26604,42	26522,82	25930,82
De 55 a 59 años	26981,89	27208,98	28234,60	27846,00	27166,96
De 60 a 64 años	22230,81	22332,16	22624,93	22877,58	22290,64
65 y más años	27116,41	24748,59	27700,12	28058,32	25723,51
<b>Mujeres</b>					
Todas las edades	18910,62	19502,02	19735,22	19767,59	19537,33
De 45 a 49 años	20842,75	21277,21	21305,78	21545,65	20821,54
De 50 a 54 años	22010,70	21899,18	22129,13	22177,94	21744,69
De 55 a 59 años	22666,51	22744,50	23013,28	22999,83	22396,23
De 60 a 64 años	19003,09	19634,05	20035,11	20604,14	19963,66
65 y más años	-20430,39	-18447,25	-20182,45	-18443,64	-16757,70
<b>Hombres</b>					
Todas las edades	24203,33	25001,05	25479,74	25667,89	25682,05
De 45 a 49 años	27015,59	27779,85	28540,81	28449,08	28253,68
De 50 a 54 años	28531,80	29503,96	30288,16	30134,37	29562,85
De 55 a 59 años	29393,28	30181,38	32069,41	31615,79	31349,16
De 60 a 64 años	23647,89	23651,77	24128,93	24221,38	23795,55
65 y más años	30532,19	28735,15	32622,94	34136,46	31858,86

Fuente: INE. Encuesta anual de estructura salarial. Serie 2008-2012

En cambio, menos concluyente se presentaba el análisis del grado de satisfacción con la ocupación que proporciona la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo. En general no parece haber diferencias significativas, aunque sí se aprecia una mayor presencia de una cierta insatisfacción en el colectivo entre 45 a 54 años. Del mismo modo que, en relación con la seguridad y salud, los datos parecen demostrar una especial presencia

<sup>24</sup> En esta misma orientación señalaba MARI-KLOSE, P., "Nuevas trayectorias laborales...", cit., p. 122 que "la evidencia muestra que las ventajas salariales asociadas a la edad son en España más elevadas que en cualquier país de la OCDE". De forma más detenida DÍAZ DE ATAURI, P.G., NIETO ROJAS, P., "La retribución del trabajador maduro: obstáculos al ajuste", en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 180 quienes recuerdan como un trabajador de entre 50 a 59 años obtiene un rendimiento del trabajo un 65 por 100 mayor que otro de entre 20 y 29 años". Para un resumen de las razones de este incremento de retribución desde una perspectiva económica, véase *ult. op. cit.*, p. 181 y ss.

de este colectivo en el caso de los accidentes mortales y una duración más larga de las bajas<sup>25</sup>.

**Tabla 8: Distribución de los ocupados por grupo de edad, periodo y grado de satisfacción en el trabajo que realizan<sup>26</sup>**

		Total	De 45 a 54 años	De 55 y más años
2006	Total	100	100	100
	Muy insatisfecho	1,4	2,3	1,6
	Insatisfecho	2,6	3	2
	Ni insatisfecho/ Ni satisfecho	24	24,4	26,4
	Satisfecho	45,5	43,4	37,6
	Muy satisfecho	26,5	27	32,4
2010	Total	100	100	100
	Muy insatisfecho	..	..	..
	Insatisfecho	3,7	4,3	3,5
	Ni insatisfecho/ Ni satisfecho	21,9	23,1	21,9
	Satisfecho	50,3	49,2	46,2
	Muy satisfecho	24,1	23,4	28,4

Fuente INE Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo

En cualquier caso, y si entramos ya a analizar la tasa de desempleo –Tabla 9–, es obvio que esta ratio, especialmente en el grupo entre 45 a 54 años, ha experimentado durante estos últimos años un crecimiento ciertamente notable. Pero aun así, también es evidente que en las dos cohortes que diferencian los datos publicados por la EPA, esta tasa de desempleo sigue siendo inferior a la medida<sup>27</sup>. No obstante, resulta

<sup>25</sup> URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", p. 29 y ss. En general otros estudios –GARCÍA BARREIRO, A., GALLEGO, I., MAQUEDA, J., "Siniestralidad Laboral y Envejecimiento de la Población Trabajadora. España, 1997-2002", en *Revista de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo*, 2005, n. 1, p. 79-86– han concluido que "a mayor nivel de envejecimiento mayor duración de la Incapacidad Temporal por accidente en jornada de trabajo, mayor gravedad de los accidentes en jornada de trabajo con baja y mayor cantidad de accidentes mortales, en tanto que a mayor nivel de envejecimiento menor frecuencia de accidentes en jornada de trabajo con baja. En enfermedad profesional es mayor la incidencia cuanto mayor es el nivel de envejecimiento de la población trabajadora".

<sup>26</sup> En una escala de 0 a 10 los valores se han agregaron del siguiente modo: muy insatisfecho (0,1), insatisfecho (2,3), ni insatisfecho/ ni satisfecho (4, 5, 6), satisfecho (7, 8) y muy satisfecho (9,10). En el año 2010 se agregaron en Insatisfecho los valores (0,1,2,3).

<sup>27</sup> Para una comparación con los datos europeos véase, nuevamente, CES, *La situación sociolaboral de las personas...*, cit. p. 33 y ss. En cualquier caso, estos resultados no parecen ser una excepción a nivel comparado –vid. OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 34 y ss–.



llamativo que si en el año 2006 las mujeres presentaban mayores tasas en ambas cohortes, en el año 2013 la tasa de desempleo femenino es menor en el caso del colectivo de 55 o más años lo que seguramente está conectado con la distinta distribución sectorial de ambos sexos<sup>28</sup>. Por lo demás, la relación de esta tasa con el nivel formativo es en ambas cohortes significativa y similar al general, siendo obviamente más alto mientras más bajo sea el mismo<sup>29</sup>.

**Tabla 9: Tasas de paro por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad**

		Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
		Total	De 45 a 54	De 55 y más	Total	De 45 a 54	De 55 y más	Total	De 45 a 54	De 55 y más
Total	2006	8,45	5,96	5,50	6,35	4,03	4,72	11,34	8,81	7,01
	2013	26,09	22,19	19,36	25,60	21,55	19,59	26,67	22,95	19,05
Analfabetos	2006	18,54	29,83	15,56	15,24	24,64	18,18	23,52	36,90	12,81
	2013	54,40	63,07	51,19	54,82	64,44	61,39	53,83	61,03	38,29
Educación primaria	2006	10,07	8,49	6,11	7,83	6,03	5,22	14,28	12,48	7,87
	2013	39,86	38,54	27,48	39,96	37,56	27,78	39,72	39,89	27,10
Educación secundaria primera etapa y formación e inserción laboral	2006	10,44	6,72	6,85	7,49	4,08	5,29	15,61	10,98	9,89
	2013	33,25	27,42	23,67	32,15	26,42	22,88	34,90	28,76	24,81
Educación superior, excepto doctorado	2006	6,06	2,95	3,10	4,58	2,22	3,55	7,58	3,94	2,20
	2013	16,20	11,97	8,55	14,56	11,62	9,58	17,75	12,35	7,13
Doctorado	2006	2,68	2,39	3,16	2,10	0,82	3,70	3,77	6,67	0,00
	2013	5,01	2,82	2,81	4,04	1,74	3,00	6,18	4,20	2,42

Fuente INE y elaboración propia.

<sup>28</sup> Esta misma interpretación en CES, *La situación sociolaboral de las personas...*, cit. p. 33. Sobre el impacto de la crisis en esta cohorte en función del sector de actividad véase de este mismo informe las p. 35 y ss.

<sup>29</sup> En este mismo sentido el reciente Informe CES, *La situación sociolaboral de las personas...*, cit. p. 12 recordaba como "casi el 70 por 100 de los desempleados mayores de 45 años no tiene niveles educativos más allá de la educación obligatoria". De este mismo estudio véase igualmente un profundo análisis sobre las trayectorias de estas personas desempleadas en las p. 46 y ss.

Pero como ya anticipábamos al estudiar la estructura de la ocupación, es bien conocido como el principal problema de este colectivo no es ya solo el desempleo, sino, y en especial, el tipo de desempleo que sus miembros normalmente padecen y, singularmente, la larga duración del mismo, mucho más frecuente en este grupo<sup>30</sup>. De hecho y como se aprecia en la Tabla 10, la composición de los desempleados en esta cohorte ha presentado tradicionalmente una proporción especialmente alta de desempleados de larga duración. Baste observar, por ejemplo en relación con el año 2006, como si en general el porcentaje de desempleados en los periodos de búsqueda de 6 meses a un año, de un año a dos o de dos años o más era siempre del 13% –lo que daba un total del 39% del global de desempleados– estos mismos porcentajes se elevaban para los mayores de 45 años, sobre todo cuando superábamos las fronteras del año o incluso los dos años de búsqueda infructuosa de ocupación.

**Tabla 10: Parados por tiempo de búsqueda de empleo, sexo y grupo de edad**

	Total		6 meses a menos de 1 año				1 año a menos de 2 años				2 años o más				
	2006	2013	2006		2013		2006		2013		2006		2013		
Años	Total	Total	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	1.840,9	6.051,1	236,7	13	869,6	14	233,1	13	1.353,3	22	238,2	13	2.180,9	36	
Ambos sexos	De 45 a 49	144,6	717,9	21,9	15	97,7	14	19,5	13	153,5	21	25,0	17	296,7	41
	De 50 a 54	117,2	562,4	17,1	15	67,1	12	18,9	16	112,4	20	30,9	26	260,1	46
	De 55 a 59	87,9	399,1	10,7	12	43,7	11	14,9	17	77,2	19	31,2	35	210,9	53
	De 60 a 64	37,4	175,5	5,2	14	17,6	10	6,1	16	38,1	22	12,0	32	92,0	52
	De 65 a 69	2,1	9,0	0,2	10	0,5	6	0,3	14	2,1	23	0,4	19	5,3	59
	De 70 y más	0,4	0,4	0,1	25	0,1	25	..	..	0,1	25	0,2	50	0,2	50

<sup>30</sup> Esta misma situación es común a nivel internacional –vid. OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 35–. A este hecho se suma el dato bien conocido de que “el paro se encuentra concentrado por hogares, y que esa concentración afecta particularmente a los hogares compuestos por una o más personas de 55 a 59 años”. Más ampliamente CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 55.

Años	Total		6 meses a menos de 1 año				1 año a menos de 2 años				2 años o más			
	2006	2013	2006		2013		2006		2013		2006		2013	
	Total	Total	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Hombres</b>														
Total	800,6	3.205,6	98,2	12	458,3	14	91,9	11	724,4	23	84,6	11	1.149,7	36
De 45 a 49	58,8	375,6	9,4	16	53,5	14	7,9	13	79,4	21	6,2	11	146,8	39
De 50 a 54	46,9	302,7	5,8	12	36,7	12	8,1	17	66,1	22	9,7	21	131,2	43
De 55 a 59	47,0	232,3	6,7	14	26,7	11	7,7	16	47,4	20	14,3	30	118,4	51
De 60 a 64	24,0	100,6	3,5	15	9,5	9	4,2	18	22,8	23	6,7	28	52,0	52
De 65 a 69	1,5	5,3	0,1	7	0,5	9	0,2	13	1,5	28	0,4	27	3,0	57
De 70 y más	0,1	0,1	..	..	0,1	100	..	..	..	..	0,1	100	0,0	0
<b>Mujeres</b>														
Total	1.040,3	2.845,5	138,5	13	411,3	14	141,1	14	628,9	22	153,6	15	1.031,3	36
De 45 a 49	85,8	342,4	12,5	15	44,2	13	11,6	14	74,1	22	18,8	22	149,9	44
De 50 a 54	70,3	259,7	11,3	16	30,4	12	10,8	15	46,3	18	21,2	30	128,9	50
De 55 a 59	41,0	166,8	4,0	10	17,0	10	7,2	18	29,7	18	16,9	41	92,5	55
De 60 a 64	13,5	74,9	1,7	13	8,1	11	1,9	14	15,4	21	5,3	39	40,0	53
De 65 a 69	0,6	3,6	0,1	17	0,0	0	0,1	17	0,6	17	0,1	17	2,3	64
De 70 y más	0,3	0,3	0,1	33	..	..	..	..	0,1	33	0,1	33	0,2	67

Fuente INE y elaboración propia.

Y aunque la evolución posterior ha incrementado muy significativamente el número global de desempleados de larga duración –que alcanzaría por ejemplo en el año 2013 el 22% en el caso de entre uno a dos años y el 36% en el caso de dos o más años–, lo cierto es que estas mismas cifras se han disparado en el caso de las personas de edad avanzada llegando incluso a alcanzar el 52% de desempleo de más de dos años de duración en el caso de las cohortes entre 60 a 64, siendo además, especialmente significativo en el caso de las mujeres.

De ahí que no deba extrañarnos, ya por último, que también el porcentaje de inactivos que no buscan empleo por creer que no lo van a encontrar<sup>31</sup> se haya disparado pasando del 5,5% y del 4,7% para los

<sup>31</sup> Un estudio comparado sobre las razones de la inactividad de estas personas en OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 40 y ss.

grupos de entre 45 a 49 años y 50 a 54 años en el tercer trimestre del año 2006, al 10,4% y al 13,5% respectivamente en el caso del mismo trimestre de 2014; unos datos estos que, finalmente, también son coherentes con el ya detectado escaso dinamismo de este segmento del mercado y con el hecho de que su inactividad es normalmente de solo una vía: la de su salida definitiva de la actividad productiva<sup>32</sup>.

**Tabla 11: Inactivos por grupo de edad, sexo y motivo de no buscar empleo: creen que no lo van a encontrar**

	2006T3			2014T3		
	Total	Cree que no lo va a encontrar	%	Total	Cree que no lo va a encontrar	%
Total	15.351,7	292,4	1,9%	15.591,5	532,7	3,4%
De 16 a 19 años	1.257,0	23,7	1,9%	1.435,2	27,2	1,9%
De 20 a 24 años	875,9	16,9	1,9%	942,3	30,3	3,2%
De 25 a 29 años	502,8	11,0	2,2%	344,0	26,5	7,7%
De 30 a 34 años	540,9	12,7	2,3%	318,2	16,6	5,2%
De 35 a 39 años	582,9	15,0	2,6%	379,1	32,3	8,5%
De 40 a 44 años	636,7	25,3	4,0%	454,8	42,5	9,3%
De 45 a 49 años	659,5	36,4	5,5%	541,4	56,3	10,4%
De 50 a 54 años	779,7	36,8	4,7%	680,8	92,0	13,5%
De 55 y más años	9.516,2	114,6	1,2%	10.495,8	208,9	2,0%

Fuente INE y elaboración propia

En conclusión, podríamos sintetizar buena parte de toda esta información –ya de por sí sumaria– señalando como:

- En primer lugar, las personas mayores han logrado un importante incremento de su tasa de actividad, especialmente en el caso de las mujeres, pero sin que ello evite que dicha ratio, en las cohortes más cercana a la edad ordinaria de jubilación, sea ahora, aunque más alta, significativamente más baja que la media.

<sup>32</sup> OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 36 y ss. aunque llamativamente señala como uno de los países más dinámicos en relación con la tasa de contratación y de pérdida de empleo –quizás por el empleo temporal– era en aquel momento (2006) España.

- Estas personas suelen tener unos niveles de formación acreditada inferiores a la media, sobre todo el caso de las cohortes femeninas de mayor edad, pero en cambio están especialmente representados en los grupos de directivos, aunque también en otros inferiores.
- En general, su ocupación parece presentar unos mejores índices de calidad en el empleo, o al menos en algunas de sus dimensiones, ya que, junto a otros aspectos, suelen presentar una menor atipicidad, con menor presencia del trabajo a tiempo parcial y de contratos temporales. Además suelen disfrutar de una mayor retribución y una satisfacción en su trabajo sin grandes diferencias con el resto de la población.
- Y aunque evidentemente la crisis económica ha provocado que el aumento de ocupados<sup>33</sup> no permita asumir el mencionado incremento de actividad –provocando por tanto un notable incremento del desempleo–, lo cierto es que sus tasas de paro siguen siendo inferiores a la media, situándose su principal problema, seguramente, en las notables dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo y, por tanto, en la larga duración del mismo<sup>34</sup>. De ahí, como veremos, que en muchas ocasiones el tratamiento de este colectivo haya pretendido subsumirse en el más genérico dedicado a los parados de larga duración. Pero no avancemos acontecimientos.

<sup>33</sup> Obsérvese que se trata, por tanto, de un incremento opuesto a la evolución general de nuestro mercado laboral durante estos últimos años y, por consiguiente, del típico en otras cohortes de edad. En este sentido nos limitaremos a recordar como si en general el total de ocupados ha pasado en España de 19.939.100 en el año 2006 a unos 17.139.000 en el año 2013 en el caso de las personas entre 45 a 54 años el número de estos se ha incrementado de 4.129.800 a 4.490.500; del mismo modo que también los ocupados de 55 y más años habrían subido de los 2.198.500 de 2006 a los 2.432.100 de 2013. En cualquier caso, y sin poder detenernos en este tema, no deja de ser significativo que este incremento se deba al importante aumento de mujeres ocupadas en ambas cohortes de edad –de 1.615.500 en 2006 a 2.021.100 en 2013 para las situadas entre 45 y 54 años, y de 735.000 a 1.043.000 en el caso de las mayores de 55 años–, ya que, en cambio, el número de ocupados varones habría disminuido igualmente en ambos grupos de edad –de 2.514.400 a 2.469.300 en la cohorte de 45 a 54 años, y de 1.463.600 en 2006 a 1.388.300 en 2013 para los de 55 y más años–.

<sup>34</sup> Desde una perspectiva similar, el tantas veces mencionado Informe CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 12 señalaba como “todos estos datos componen un panorama de baja empleabilidad relativa, y acentúan para los mayores de 45 años el riesgo de consolidar un colectivo de desempleados que crece con fuerza en las etapas recesivas y no se reduce en igual medida en las expansivas, permaneciendo una porción en la situación de paro, en la denominada trampa de paro de larga duración; ello configura un tipo de paro crónico con efectos muy nocivos para las personas que permanecen atrapadas en él”.

### 3. LOS CONDICIONANTES DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS DE EDAD

Una vez sintetizada la situación sociolaboral de este colectivo y el impacto que sobre la misma han tenido las sucesivas crisis económicas de estos últimos seis años, estamos ya en condiciones de abordar –si quiera sea de forma esquemática– el contexto económico, social y productivo que afecta a este colectivo y que sin duda es la pieza clave para comprender la orientación que en este ámbito van a adoptar las políticas públicas de empleo.

En este sentido, es cierto que los problemas ligados a la ocupación de las personas mayores han existido siempre como consecuencia de las dificultades que para la realización de los tradicionales trabajos físicos producía el inevitable declive físico, el incremento de las enfermedades y la pérdida progresiva de elementos motivacionales<sup>35</sup>. Pero sin duda lo más novedoso durante estos últimos años<sup>36</sup> es que, junto a estas dificultades tradicionales, típicas de actividades repetitivas, físicas y de escasa autonomía, han ido apareciendo otras cada vez más notables y que se derivan tanto de los propios cambios tecnológicos aplicados al trabajo y, con ellos, del propio tipo de economía al que se encamina nuestra sociedad como, llamativamente, de la cambiante valoración social de la edad e incluso, como efecto boomerang, de las condiciones laborales alcanzadas por estos mismos trabajadores. Intentaremos explicarnos<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sobre las pérdidas de capacidad ligadas al envejecimiento, véase URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 27 y ss. quien no obstante señala como las mismas "no son tan drásticas como pudiera sostenerse de manera irreflexiva". Por otra parte, estos aspectos no eran, evidentemente, un problema tan solo en el caso español. Para un punto de partida similar en el sistema francés, QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 408-409. Sobre el distinto impacto de la edad como factor de riesgo en función de otros múltiples factores CARRERO DOMÍNGUEZ, C., MORENO MÁRQUEZ, A., "Prevención de riesgos laborales y trabajadores maduros" en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 210.

<sup>36</sup> Aunque estas mismas cuestiones estaban ya presentes en los años setenta –véase en este sentido UCELAY DE MONTERO, J.A., "Relación laboral especial de los trabajadores de edad madura", en *Revista de Política Social*, n. 88, Octubre/Diciembre 1970, p. 69 y ss.–.

<sup>37</sup> Un resumen de estos condicionantes para el mantenimiento y la conservación del empleo de estas personas de edad en OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 10. Sobre algunos de estos factores resultan de interés las observaciones de BAZA ROYO, M.T., "Envejecimiento poblacional y mercado de trabajo: nuevos desafíos", en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 102 y ss. y OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 72. Un elenco de causas en gran parte similar al aquí enunciado en VAQUERO GARCÍA, A., "La inversión en educación y formación como respuesta a la discriminación laboral por la edad", en AAVV, *La relevancia de la edad...*, cit., p. 112-113.

En primer lugar, es evidente que dos de los rasgos que caracterizan el nuevo contexto productivo europeo son, en primer lugar, la extensa e intensa aplicación al sistema de las nuevas tecnologías de la comunicación, y, en segundo lugar, y al menos teóricamente la también progresiva orientación hacia una economía basada en el conocimiento –economía inteligente en palabras de la Estrategia Europa 2020– con trabajadores autoprogramables –en la terminología de CASTELLS– contratados no solo por su know-how, sino también por su capacidad para adquirir y reciclar unos conocimientos con una tasa de caducidad u obsolescencia cada vez más acelerada. En este contexto, las carencias formativas propias de buena parte de este segmento de la población –derivadas en último término de las carencias históricas de nuestro sistema formativo durante su juventud, especialmente en relación con el colectivo femenino– unida a la brecha digital, al cambio que supone ahora que la adquisición de conocimientos no provenga solo de la simple experiencia laboral, o incluso a la aparentemente escasa eficiencia económica del gasto en formación, tanto para el empresario como para el propio empleado –dado los escasos años en los que serían aplicables antes de la jubilación para este colectivo<sup>38</sup>–, hacen, como decimos, que a los ya tradicionales problemas físicos se unan ahora las dificultades de cualificación y de actualización de sus competencias al nuevo entorno tecnológico y productivo con todo lo que ello supone de aparente menor productividad relativa de este grupo<sup>39</sup> y de limitación en su capacidad para conservar o, en su caso, reintegrarse al trabajo, alterando sus trayectorias laborales, más aún si se enfrentan a un extendido prejuicio empresarial frente a dicho colectivo<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Sobre el hecho de que los porcentajes de participación de este colectivos en las acciones de formación a demanda sean siempre inferiores al peso que estos mismos colectivos tienen en el empleo asalariado –aproximadamente seis puntos porcentuales menos–, del mismo modo que también presentan una media inferior de horas por participante formado –rasgo que se acentúa en ciertos grupos de edad–, véase CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 177. En relación con la menor participación formativa de los trabajadores ocupados de edades mayores en el uso de los permisos individuales de formación véase de este mismo informe pp. 86 y ss. Por último, de este mismo trabajo, véanse especialmente p. 111 y ss. con una amplia batería de datos que confirman esta escasa participación. En una línea similar sobre la menor presencia de este colectivo en los procesos de formación y sus causas, véase OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 78-79. Ampliamente sobre esta misma problemática OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 73 y ss.

<sup>39</sup> Sobre esta menor productividad relativa véase nuevamente CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 25 y ss. Un elenco de estudios sobre el tema en OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 67.

<sup>40</sup> Sobre el mismo, ampliamente OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 63 y ss.

Además, y como ya hemos señalado, tampoco debe olvidarse que este colectivo presenta unas condiciones laborales mucho más altas que los de las cohortes más jóvenes. El tradicional tipo de carrera profesional en España, asentado en la antigüedad y fuertemente implantado en muchos sectores y empresas, unido a lo que se dio en llamar flexibilidad al margen, típica de los años ochenta y parte de los noventa, y que concentró la precariedad en los colectivos de entrada en el mercado de trabajo, salvaguardando las condiciones de los *malebreadwinners* al menos hasta 1994, ha conducido a que, en general, y como ya hemos visto, este colectivo presente unas condiciones de trabajo, en especial retributivas, más altas que los trabajadores jóvenes o de reciente ingreso. Estos datos, unidos a otros factores como una mayor afiliación, una mayor resistencia al cambio, una menor titulación y –tampoco cabe menospreciarlo– un cierto desvalor frente a la edad, al menos en una parte de nuestro empresariado, han generado, en primer lugar, un fuerte incentivo para unos procesos de sustitución de trabajadores de edad avanzada por jóvenes<sup>41</sup>, cuya intensidad, eso sí, dependerá en gran parte de los costes y de las facilidades de extinción, generales y específicos para estos colectivos, y del tratamiento que se dé a su salida especialmente anticipada hacia el retiro o jubilación<sup>42</sup>. Pero es que, además, y cuando ya se ha producido el despido, estas altas condiciones laborales de origen, su excepcionalidad en los puestos de nuevo ingreso, y su impacto sobre las prestaciones, pueden suponer, junto con los problemas de aptitud física y tecnológica antes señalados, un claro factor que dificulte o retrase el retorno a la actividad una vez extinguidas las originales relaciones de trabajo<sup>43</sup>. Sobre todo si existen puentes relativamente bien diseñados hacia el retiro definitivo y si el

<sup>41</sup> De manera muy clara señala URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 28 como "la presión para prescindir de los trabajadores maduros no se debe a un intento de asegurar o preservar su salud, sino a otros motivos más prosaicos conectados con la mayor flexibilidad de los nuevos contratados, así como a su menor coste laboral...".

<sup>42</sup> En relación específicamente con la retribución, DÍAZ DE ATAURI, P.G., NIETO ROJAS, P., "La retribución del trabajador maduro...", cit., p. 180, señalan expresamente como "una de las razones que pueden explicar esta expulsión del mercado de trabajo es la retribución recibida". Más ampliamente sobre este tema, *ult. op. cit.*, p. 183 y ss.

<sup>43</sup> Vid. DE CASTRO FREIXO, G., "El envejecimiento demográfico...", cit., p. 358. En palabras de la OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 75. "si dicho coste aumenta en gran medida con la edad y más deprisa que la productividad, entonces tanto la retención como la contratación de trabajadores mayores se verán afectados negativamente". Véase también, y no obstante, las puntualizaciones que a este mismo tema realiza el mencionado informe. Por último, en esta misma línea, resaltando además cómo en general las personas de edad avanzada que reingresan en el trabajo sufren normalmente una mayor pérdida respecto a sus ingresos anteriores que los empleados más jóvenes OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 35 y 68 y ss.



mercado se encuentra en una situación depresiva en la que las ofertas de empleo son de una ínfima calidad<sup>44</sup>.

En cualquier caso, si estos son los condicionantes o presupuestos subjetivos y sociales, no menos importantes son los contextos económico y político. Y ello ya que en buena parte estos condicionantes no solo van a marcar la trascendencia e importancia de estas políticas sino también el tipo de medidas en gran parte utilizadas. Intentaremos explicarnos.

En principio, en un sistema fordista como el propio de los años sesenta y setenta en España, el tratamiento de este colectivo adquiere, lógica y casi inevitablemente, una clara importancia dentro de las políticas sociales, sobre todo porque, como es bien sabido, en dicha configuración social, este colectivo, especialmente masculinizado en su relación con la ocupación, aparecía como el vehículo casi exclusivo de obtención de rentas para toda la unidad familiar. Si a todo ello se une una clara insuficiencia de los sistemas de prestaciones y subsidios se comprenden las razones de la tradicional trascendencia o importancia que durante estos años –como veremos– presentaron las medidas de apoyo a este colectivo y que incluso llevará, algo más tarde, y fundamentalmente en los años ochenta, a proteger la seguridad de su relación laboral, centrando las políticas de flexibilidad al margen en jóvenes y mujeres que accedían al mercado de trabajo.

Ahora bien, cuando en ya en los años ochenta y noventa, el contexto social se altera y el problema del desempleo juvenil se desborda –sobre todo como consecuencia de la llegada al mercado de las cohortes del baby-boom nacidos en la década de los sesenta– el tratamiento de este colectivo va a alterarse, no ya solo en relación con su importancia relativa –lógicamente menor–, sino también en relación con las medidas a adoptar. Y ello ya que su cercanía con la jubilación, y el hecho de que en aquel momento el sistema de protección social no presentase graves problemas económicos, hará que manteniendo ciertamente las medidas de fomento específico más usuales –flexibilidad contractual y fomento económico vía, sobre todo, bonificaciones– el epicentro de estos instrumentos girará hacia el tratamiento o incluso la funcionalización de aquella institución. La jubilación pasará así a ser analizada no ya tanto como un derecho al descanso de los trabajadores mayores, sino como un instrumento paliativo de política de empleo que podría permitir asegurar un mínimo vital a unos empleados cuya capacidad de reincorporación era más que dudosa –jubilaciones anti-

<sup>44</sup> De forma más general sobre los factores claves en llevar a los trabajadores hacia el retiro véase OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 53.

cipadas, subsidios de desempleo...-; e incluso, y esto fue seguramente lo realmente llamativo, como un mecanismo de reparto de un bien considerado escaso y limitado como era el trabajo, funcionalizando esta institución, no ya solo como un elemento colateral de institutos fundamentalmente volcados en la creación de empleo –piénsese, en su momento, en el contrato de relevo en su introducción en 1984–, sino también como un puro mecanismo de reparto y, por tanto, de material expulsión de la actividad productiva –dada la imposibilidad de solicitar prestaciones por desempleo– de este colectivo, de “sacrificio” en la lucha contra el desempleo juvenil. En definitiva, y en otras palabras, la presencia tradicional de una institución como fue la jubilación, que garantizaba unos ingresos mínimos vitalicios, hizo que durante muchos años la perspectiva central del Derecho del Empleo hacia este grupo fuera, simple y llanamente la de facilitar su transición hacia la misma, sacrificando incluso los derechos de este colectivo a favor de otros como los desempleados, especialmente jóvenes<sup>45</sup>. Instituciones como la jubilación forzosa –u otras similares en otros países<sup>46</sup>– y, en menor medida, el contrato de relevo en sus versiones iniciales, son muestra de una realidad en la que, además, la existencia de pasarelas y de edades de jubilación anticipada potenció la selección de estos trabajadores en los procesos de reestructuración consensuados facilitando así la sustitución antes señalada y una política de empleo centrada más en facilitar su salida del mercado hacia la jubilación que hacia su plena reintegración en el mundo laboral<sup>47</sup>.

Sin embargo, es obvio que esta perspectiva “tradicional” se va a ver finalmente afectada por la acción sinérgica de dos factores aparentemente desconectados. El primero, el proceso de envejecimiento<sup>48</sup> e

<sup>45</sup> En un sentido similar, aunque de forma más general, y no limitada, por tanto, a la experiencia española LOY, G., “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 71 y 79 y ss. quien recuerda como “el tratamiento dispensado a los trabajadores maduros... venía determinado preferentemente en función del interés de los jóvenes. Esto ha favorecido que se afirmen políticas dirigidas a su salida anticipada del mercado de trabajo, en clave de intercambio intergeneracional, dirigidas a la creación de mayores oportunidades laborales para los más jóvenes”.

<sup>46</sup> Sobre la situación en Francia o en Italia véase LOY, G., “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 77. Más ampliamente sobre las vías de extinción laboral en Francia por edad del trabajador maduro QUINTERO LIMA, M.G., “Discriminación por edad y protección de los seniors...”, cit., p. 399 y ss. Finalmente, sobre la situación en el Reino Unido tras la aprobación de la Directiva 2000/78, GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., “Edad y empleo: reflexiones...”, cit., p. 428 y ss.

<sup>47</sup> Una apreciación similar, nuevamente, en CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 59.

<sup>48</sup> Sobre el mismo, por todos, CES, *Vida laboral y prejubilaciones*, Informe 2/2000, p. 9 y ss.

incluso de envejecimiento del envejecimiento<sup>49</sup> que, entre sus múltiples efectos, podría conducir no sólo a la teórica insuficiencia de mano de obra, especialmente en ciertos segmentos de alta cualificación, o a evidentes problemas macroeconómicos, sino, y sobre todo, a poner en peligro a un sistema de protección social ya de por sí progresivamente maduro<sup>50</sup>. Es cierto que un problema de esta envergadura requiere obviamente una reacción multidimensional que aborde parte de las causas, fomentando por ejemplo, la fecundidad, o que mitigue sus efectos, mejorando la productividad, potenciando la incorporación de los colectivos con tradicionalmente menores tasas de actividad y empleo –mujeres o personas con discapacidad–, o mejorando la capacidad productiva de un flujo sostenido de migración<sup>51</sup>. Pero resulta también evidente que en el núcleo de estas políticas debe estar igualmente potenciar un envejecimiento activo y fórmulas de jubilación que, junto con otras medidas e incentivos, potencien el retraso en la edad de salida real del mercado y desincentiven o incluso eliminen otros instrumentos que actuaran en sentido contrario evitando así, además, la pérdida de capital humano que aquellas viejas medidas inevitablemente conllevaban<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Tomamos la expresión de SANTOS DEL CAMPO, I., "Envejecimiento demográfico: diferencias por género", en REIS, 73/96, p. 177 y ss. Sobre los costes del envejecimiento, CARONE, G., COSTELLO, D., (2006). "¿Llega Europa a la tercera edad?: la UE debe tomar en serio las proyecciones recientes que indican que el envejecimiento de la población tendrá un gran impacto económico y presupuestario". *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 43(3), 28-31. En general, sobre el envejecimiento de la población y su impacto sobre los aspectos sociales BAZA ROYO, M.T., "Envejecimiento poblacional y mercado de trabajo: nuevos desafíos", en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 97 y ss.

<sup>50</sup> Ampliamente, y por todos, GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento, edad y empleo en Europa. Situación actual y perspectivas*, Instituto de Estudios de Prospectiva, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991; OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 21 y ss.; DE CASTRO FREIXO, G., "El envejecimiento demográfico en la Unión Europea: Retos y oportunidades para nuestras empresas", en AAVV., *Trabajadores mayores...*, cit., p. 355 y ss.

<sup>51</sup> Por todos, PALACIOS MARQUÉS, D., *Efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España: propuestas de reforma. Resumen ejecutivo*, MEYSS, p. 2; OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 24 y ss.; BAZA ROYO, M.T., "Envejecimiento poblacional...", cit., p. 97.

<sup>52</sup> Véase OCDE *Live longer, work longer*, 2006, p. 11 y 24 y ss., y nuevamente CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 25 y ss. y p. 60. Estos problemas evidentemente no solo acontecen en España. En relación con la situación francesa QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 387 y ss. Una amplia perspectiva comparada en OCDE, *Panorama de las pensiones 2011. Los sistemas de prestaciones de jubilación en los países de la OCDE y el G20*, Colección Informes OCDE n. 73, MTIN, 2011.

En cualquier caso, seguramente lo más llamativo es que este proceso de transformación, que se aprecia con algún pequeño vaivén desde principio de este siglo, se va a acelerar significativamente por la acción sinérgica de la crisis económica, que hunde los ingresos de nuestro Sistema de Protección Social, y por la crisis de la deuda que, unida a las exigencias del Pacto de Estabilidad, van a imponer desde instancias europeas profundas reformas destinadas a reducir el coste del sistema de protección social<sup>53</sup>, así como otras medidas destinadas en teoría a fomentar la permanencia de las personas de edad en la actividad. Pero no avancemos acontecimientos.

#### **4. LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS DE EDAD: EL MARCO EUROPEO**

Por ahora nos interesa destacar cómo el carácter paradigmático de las políticas de empleo en relación con las personas de edad avanzada se aprecia igualmente al analizar la progresiva importancia que las mismas han ido adquiriendo no solo en el marco internacional<sup>54</sup>, sino o incluso sobre todo, en el marco europeo. Y ello, nuevamente, no ya solo desde una perspectiva tradicional o normativa –centrada, como veremos, en la prohibición de discriminación– sino también desde una perspectiva más moderna, centrada en instrumentos indicativos, flexibles o de soft-law que, contruidos en torno al método abierto de coordinación, han ido asumiendo una importancia cada vez mayor.

De ahí la necesidad, al menos a nuestro juicio, de analizar con una cierta profundidad este contexto europeo máxime sí, como veremos, en gran parte condiona y ha condicionado el desarrollo de las políticas de empleo más recientes en nuestro país.

##### **4.1. EL PRESUPUESTO NORMATIVO: LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD**

En este sentido, y por lo que se refiere a la primera de estas dos dimensiones, la normativa, ya hemos avanzado como el núcleo de la misma se articula –como, por lo demás, suele ser frecuente en relación con los colectivos más desfavorecidos y sometidos, por tanto, a un prejuicio social general e injustificado– en torno a la prohibición de discriminación por razón de edad que, no obstante, debe conectarse igualmente con el

<sup>53</sup> BAZA ROYO, M.T., "Envejecimiento poblacional..", cit., p. 97.

<sup>54</sup> En relación con las orientaciones de la OIT en esta materia nos limitamos, por razones de espacio, a remitirnos al reciente documento *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo 102ª reunión, 2013.

derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural reconocido actualmente en el art. 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

No podemos detenernos aquí, evidentemente, a realizar un estudio en profundidad de esta causa o factor de discriminación. Por ello nos limitaremos a señalar, en primer lugar, que desde un punto de vista conceptual resulta evidente que nos encontramos ante un motivo singular o incluso diferente<sup>55</sup>. Y ello no ya solo por su carácter poroso y no permanente para el individuo –uno de los tradicionales desactivadores del posible conflicto intergeneracional–<sup>56</sup>, sino también por el hecho de que los patrones de exclusión, opresión o incluso de exclusión del proceso político y normativo no son tan claros ni tan fácilmente segmentables como ocurre con otros motivos<sup>57</sup>. Y en segundo lugar, y desde un punto de vista ya estrictamente normativo, debe destacarse como seguramente lo más llamativo de esta prohibición de discriminación en el plano comunitario es que mientras en relación con otras causas o factores, el Derecho de la Unión básicamente ha profundizado y desarrollado motivos ya vedados tradicionalmente en el ámbito internacional –raza, sexo, religión...–, en este campo esta misma normativa europea ha desempeñado un rol mucho más innovador ante el silencio que en relación con este concreto factor mantuvieron no solo los principales instrumentos internacionales<sup>58</sup>, sino incluso textos expresamente laborales como el Convenio 111 (1958) de la OIT. El carácter moderno o relativamente reciente de la edad como causa de discriminación –se ha hablado de factor “emergente”<sup>59</sup>– ha provocado así que tanto el art. 21 de la Carta Comunitaria de Derechos, como la

<sup>55</sup> Por señalar un ejemplo, véanse las interesantes observaciones –se compartan o no– de GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., “Edad y empleo: reflexiones a partir de la legislación del Reino Unido”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 421 y ss. Sobre esta misma cuestión, si bien incidiendo en el grado de su protección jurídica BALLESTER PASTOR, M.A., “Género y edad: los dos extremos del principio antidiscriminatorio comunitario”, en AAVV, *La relevancia de la edad...*, cit., p. 31 y ss.

<sup>56</sup> MARI-KLOSE, P., “Nuevas trayectorias laborales: ¿un nuevo pacto intergeneracional?”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 134 y ss.

<sup>57</sup> Véase DUBLIN, K.A., JEFFREY MILLEY, T., “Reflexiones teóricas acerca de la discriminación por razón de edad y sus implicaciones en el mercado de trabajo”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 142 y ss.

<sup>58</sup> En este sentido baste recordar cómo ni el art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni el art. 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ni el art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos incorporaban mención alguna a este factor, como tampoco lo hacía el Convenio n. 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), en su art. 1. 1.

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., “Las causas de la discriminación o la movilidad de un concepto”, en *Temas Laborales*, 2009, n. 98, p. 11 y ss.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 –eso sí, en el reducido ámbito del empleo y la ocupación– hayan adquirido un papel ciertamente novedoso –al menos en el ámbito internacional<sup>60</sup>–, recogiendo, no obstante, las orientaciones ya contempladas en la Recomendación sobre los trabajadores de edad, núm. 162 (1980) de la OIT o en la propia jurisprudencia del TEDH<sup>61</sup>.

No es este, el lugar indicado para tratar de abordar en profundidad un tema que desborda nuevamente las posibilidades de estas breves páginas<sup>62</sup>. De ahí que nos limitemos a señalar de forma extraordinariamente sumaria como, en primer lugar, esta Directiva –que recoge lo que expresamente se declara un principio general de la Unión<sup>63</sup>– prohíbe, tanto en el sector público como en el privado<sup>64</sup> cualquier forma de discriminación<sup>65</sup> directa o indirecta, acoso u orden de discriminar, o incluso la discriminación por asociación<sup>66</sup> y la represalia.

<sup>60</sup> Ya que a nivel nacional, sí existían precedentes de prohibición de la discriminación por razón de edad. Así por ejemplo en EE.UU. la *Age Discrimination in Employment Act* prohibía desde 1967 este tipo de discriminación para las personas de entre 40 a 65 años, edad esta que fue ampliada hasta los 70 por la *Age Discrimination Act* de 1975. Sobre el tema, ampliamente, DUBIN, K. A., “Una lucha no terminada: La regulación de la discriminación por razón de edad en Estados Unidos”, en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 372 y ss.

<sup>61</sup> Sobre la edad como posible factor de discriminación en la jurisprudencia del TEDH véase, por todas, la reciente Sentencia de 10 de junio de 2010, caso *Schwizgebel v. Switzerland*, Application no. 25762/07.

<sup>62</sup> Para un primer estudio de esta directiva y este motivo de discriminación véanse, por mencionar algunos, MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “La cuestión de la edad en las relaciones laborales a la luz del principio de no discriminación por razón de edad”, en AAVV., *La relevancia de la edad...*, cit., p. 69 y ss.; GONZÁLEZ ORTEGA, S., “La Discriminación por razón de la edad”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 2001, n. 59, p. 93 y ss.

<sup>63</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 8 de septiembre de 2011, Hennigs, asuntos acumulados C-297/10 y C-298/10 y de 26 de septiembre de 2013, HK Danmark, asunto C-476/11; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2011, Prigge, asunto C-447/09.

<sup>64</sup> Por todas Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 8 de septiembre de 2011, Hennigs, asuntos acumulados C-297/10 y C-298/10.

<sup>65</sup> Sobre la inexistencia de un derecho a acceder a la información que indica si al término del proceso de selección el empresario ha contratado a otro candidato, pero su posible valoración en el proceso probatorio Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 19 de abril de 2012, Meister, asunto C-415/10.

<sup>66</sup> Aunque el Tribunal de Justicia –Sentencia (Gran Sala) de 17 de julio de 2008, Coleman, asunto C-303/06– ha reconocido la extensión de la prohibición de discriminación a aquellas situaciones en las que la decisión discriminatoria se basaba en la presencia de dicho rasgo (discapacidad en aquel caso concreto), no en la persona que sufría el perjuicio, sino en otra con la que guardaba una relación familiar o similar, creemos que no habría problema alguno en extender esta misma doctrina al supuesto de la edad.

No obstante, y a diferencia de lo que ocurre con otras causas, dicha prohibición tan solo se extiende –al menos por el momento– a las condiciones de empleo y trabajo, expresión esta que si bien incluye, en particular, las condiciones de despido<sup>67</sup> y de remuneración<sup>68</sup> –abarcando obviamente también las pactadas en acuerdos colectivos<sup>69</sup>– no alcanza los regímenes de Seguridad Social y de protección social cuyas ventajas no estén equiparadas a una retribución en el sentido conferido a este término para la aplicación del artículo 157 TFUE<sup>70</sup>.

En tercer lugar, esta misma Directiva permite, no obstante, notables excepciones, ya sean estas sectoriales –la posibilidad de que esta causa, junto con la discapacidad, no se aplique a las fuerzas armadas– o las ya tradicionales ligadas tanto a los requisitos profesionales esenciales y determinantes cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado<sup>71</sup> como a las medidas legislativas “que, en una sociedad democrática, son necesarias para la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención de infracciones penales, la pro-

<sup>67</sup> Que igualmente cubre –por todas Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 18 de noviembre de 2010, Kleist, asunto C-356/09– “un límite de edad para el cese obligatorio de los trabajadores fijado en el marco de una política general de jubilación seguida por un empresario, aunque tal cese implique la concesión de una pensión de jubilación”.

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 19 de junio de 2014, Specht, asuntos acumulados C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12.

<sup>69</sup> Ampliamente Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2011, Prigge, asunto C-447/09. En un sentido similar, por todas, Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 8 de septiembre de 2011, Hennigs, asuntos acumulados C-297/10 y C-298/10 y de 7 de junio de 2012, Tyrolean Airways asunto C-132/11.

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 6 de diciembre de 2012, Dittrich, asuntos acumulados C-124/11, C-125/11 y C-143/11 y Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 26 de septiembre de 2013, HK Danmark, asunto C-476/11.

<sup>71</sup> Recuérdese, no obstante, que vigesimotercer considerando de la Directiva 2000/78 precisa que «en muy contadas circunstancias» una diferencia de trato puede estar justificada cuando una característica vinculada, entre otros factores, a la edad constituya un requisito profesional esencial y determinante, del mismo modo que la jurisprudencia –por todas Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2011, Prigge, asunto C-447/09– ha recordado que esta excepción debe ser interpretada de forma restrictiva. En esta misma línea, expresamente, OLARTE ENCABO, S., “Edad y empleo. Colectivos desfavorecidos”, en AAVV., *La relevancia de la edad...*, cit., p. 84. En cambio esta no parece haber sido la orientación asumida en algún supuesto por los Tribunales españoles. Bien conocido es, por ejemplo, el caso de la exigencia para ser contratado como auxiliar de vuelo de tener entre dieciocho y veinticinco años. En este caso, tanto la Audiencia Nacional como luego en casación el Tribunal Supremo –SAN de 24 de marzo de 1999 (AS 1999, 1179) y STS de 27 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 10091)– rechazaron la inconstitucionalidad de esta exigencia. En general sobre los límites de edad en el acceso a la función pública MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., “La edad máxima como límite para el acceso a la función pública”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2005, n. 13.

tección de la salud y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos”<sup>72</sup>.

Sin embargo, y en cuarto lugar, resulta evidente que las principales –aunque no ciertamente las únicas– controversias en este ámbito se han centrado en la posibilidad, abierta expresamente en el art. 6 Directiva 2000/78, de que se establezcan diferencias de trato por motivos de edad que no se considerarían discriminatorias siempre que estuvieran justificadas objetiva y razonablemente<sup>73</sup> por una finalidad legítima y siempre y cuando, además, los medios para lograr este objetivo fueran adecuados y necesarios<sup>74</sup>.

Pues bien, por lo que se refiere al primer elemento de esta excepción, ya hemos visto que el art. 6 Directiva 2000/78 identifica expresamente como legítimas las finalidades de política social, las ligadas a las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional<sup>75</sup>. Ello ha permitido una interpretación ciertamente amplia de las mismas por parte del Tribunal de Justicia que, exigiendo, eso sí, que dichos objetivos presenten un carácter general que los distinga

<sup>72</sup> Sobre estas dos excepciones aplicadas a la extinción por edad de un piloto, y sobre el papel en la fijación de estas reglas por parte de un convenio colectivo, véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2011, Prigge, asunto C-447/09.

<sup>73</sup> Sobre la inclusión del término razonable, debe recordarse que, como pronto destacó el Tribunal de Justicia –Sentencia de 5 de marzo de 2009, *Age Concern England*, asunto C-388/07– “no es posible concebir que una diferencia de trato pueda estar justificada por una finalidad legítima, perseguida por medios adecuados y necesarios, sin que dicha justificación sea razonable. Por lo tanto, no debe reconocerse especial significación a la circunstancia de que el término referido sólo figure en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. No obstante, procede subrayar que esta última disposición se dirige a los Estados miembros y les impone, pese al amplio margen de apreciación de que disponen en materia de política social, la carga de demostrar la legitimidad del objetivo perseguido a un nivel elevado de exigencia probatoria”.

<sup>74</sup> Es más la misma norma aclara, con una lista ejemplificativa, que no exhaustiva –P. LOI, “El principio de razonabilidad en la discriminación por edad”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 60–, que estas diferencias de trato podrían incluir, en particular, el establecimiento de condiciones especiales de acceso al empleo y a la formación profesional, de empleo y de trabajo, incluidas las condiciones de despido y recomendación, para los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los que tengan personas a su cargo, con vistas a favorecer su inserción profesional o garantizar la protección de dichas personas; el establecimiento de condiciones mínimas en lo que se refiere a la edad, la experiencia profesional o la antigüedad en el trabajo para acceder al empleo o a determinadas ventajas vinculadas al mismo; o el establecimiento de una edad máxima para la contratación, que esté basada en los requisitos de formación del puesto en cuestión o en la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación.

<sup>75</sup> Véanse las sentencias de 5 de marzo de 2009, *Age Concern England*, C-388/07, apartado 46; de 18 de junio de 2009, *Hütter*, C-88/08, , apartado 41, así como Prigge y otros, apartado 81



de los motivos puramente individuales<sup>76</sup> ha acabado admitiendo una amplia pluralidad de finalidades que incluirían, por ejemplo –y por mencionar solo algunas– las de favorecer el empleo y la promoción de los jóvenes<sup>77</sup> así como el reparto de trabajo<sup>78</sup>, el establecimiento de una estructura de edad favorable para mejorar la comunicación de conocimientos<sup>79</sup>, la optimización de la gestión del personal<sup>80</sup>, el evitar pérdidas en la retribución, permitiendo a los interlocutores sociales llevar a cabo la transición de un sistema retributivo discriminador a otro que no lo sea<sup>81</sup>, facilitar la inserción profesional de los trabajadores de edad avanzada desempleados, que tienen mayores dificultades para encontrar otro puesto de trabajo<sup>82</sup>, o incluso evitar los litigios relativos a la aptitud del empleado para ejercer su actividad superada

<sup>76</sup> Como recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10 estos objetivos deben presentar un carácter de interés general que se distinguen de los motivos puramente individuales, propios de la situación del empleador, como la reducción de costes o la mejora de la competitividad, sin que, pese a ello, pueda excluirse que una norma nacional reconozca a los empleadores, para la consecución de dichos objetivos legítimos, un cierto grado de flexibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2009, Age Concern England, C-388/07, Rec. p. I-1569, apartado 46).

<sup>77</sup> Así, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12; Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09; Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10; en relación con el fomento del empleo o el favorecer el acceso al empleo mediante su mejor distribución intergeneracional Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 16 de octubre de 2007, Palacios de la Villa, asunto C-411/05.

<sup>78</sup> En este sentido Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>79</sup> Por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10; sentencia de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, C-250/09 y C-268/09.

<sup>80</sup> En general, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12, apartado 62 con cita de la Sentencia Fuchs y Köhler, apartado 50. Más específicamente se ha señalado –Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11– que, por ejemplo, la promoción de la contratación constituye un objetivo legítimo de la política social o de empleo de los Estados miembros, en particular, cuando se trata de favorecer el acceso de los jóvenes al ejercicio de una profesión (sentencias de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, C-250/09 y C-268/09, Rec. p. I-11869, apartado 45, y Fuchs y Köhler, antes citada, apartado 49).

<sup>81</sup> Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 8 de septiembre de 2011, Hennigs, asuntos acumulados C-297/10 y C-298/10.

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de noviembre de 2005, Mangold, asunto C-144/04, apartado 59.

cierta edad, al tiempo que se pretende ofrecer un servicio de calidad<sup>83</sup>. Es más, el Tribunal, aun reclamando inicialmente un nivel elevado de exigencia probatoria<sup>84</sup>, no ha dudado en sostener permanentemente que la falta de indicación expresa en la normativa nacional del objetivo que pretende alcanzarse no tendría el efecto automático de excluir la posible justificación de la medida siempre, claro está, que dicha finalidad legítima pudiera deducirse de otros elementos<sup>85</sup>. De ahí que no deba extrañarnos que se reconociera igualmente que la coexistencia de varios objetivos no constituye un obstáculo para la existencia de un objetivo legítimo; que estos pueden estar relacionados entre sí o incluso, clasificados por orden de importancia<sup>86</sup> y que la medida puede ser regional y no necesariamente nacional<sup>87</sup>. Y de hecho, tan solo en el caso de las estrictas motivaciones presupuestarias, el Tribunal ha señalado que si bien estas “pueden estar en el origen de las opciones de política social de un Estado miembro e influir en la naturaleza o el alcance de las medidas que pretende adoptar, tales consideraciones no pueden constituir por sí solas un objetivo legítimo en el sentido de este art. 6.1 Directiva 2000/78<sup>88</sup>; del mismo modo que, dada su absoluta

<sup>83</sup> En general, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12, apartado 62; Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11 y de 21 de julio de 2011, Fuchs y Köhler, C-159/10 y C-160/10.

<sup>84</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de marzo de 2009, Age Concern England, asunto C-388/07, para el que este precepto “Impone a los Estados miembros la carga de demostrar la legitimidad del objetivo invocado como justificación a un nivel elevado de exigencia probatoria”.

<sup>85</sup> En palabras de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11, “Cuando no existe indicación en este sentido, es necesario que otros elementos propios del contexto general de la medida en cuestión permitan la identificación del objetivo que subyace a esta medida, a fin de posibilitar el ejercicio del control jurisdiccional sobre la legitimidad, idoneidad y necesidad de los medios empleados para lograr dicho objetivo. En un sentido similar, más recientemente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12. Para una más amplia referencia jurisprudencial véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10, que cita en este mismo sentido las Sentencias de 16 de octubre de 2007, Palacios de la Villa, C-411/05, apartados 56 y 57; de 12 de enero de 2010, Petersen, C-341/08, apartado 40, y de 12 de octubre de 2010, Rosenbladt, C-45/09, apartado 58. Igualmente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>86</sup> Véase, por todas Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10 con cita de otras muchas.

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10.

<sup>88</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10, apartado 74.

falta de relación con las políticas sociales, también ha excluido de esta misma finalidad legítima la seguridad aérea, al menos a los efectos de este artículo 6.1 Directiva 2000/78<sup>89</sup>. En cualquier caso, lo que también destaca el Tribunal es que esta finalidad debe ser real y "corresponder a la realidad de los hechos", cuestión esta cuyo examen fáctico corresponde obviamente al juez nacional<sup>90</sup>.

En cambio, donde sí surgen con mayor frecuencia estos problemas es cuando se trata de analizar la adecuación y necesidad de los medios –la concreta decisión diferenciadora– en el marco del necesario respeto del principio de proporcionalidad; esto es, cuando lo que se realiza es, en definitiva, un control muy similar al que realizan otros Tribunales constitucionales y europeos<sup>91</sup>, y que abarca no ya solo la adecuación de la medida objeto de examen para alcanzar el fin perseguido –idoneidad–<sup>92</sup>, sino también, y sobre todo –al ser sin duda el ámbito más conflictivo–, la inexistencia o no de una alternativa menos gravosa –necesidad–<sup>93</sup>, calibrando igualmente sus consecuencias y el alcance o equilibrio del sacrificio que impone sobre el colectivo afectado –lo que en la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional llamaríamos proporcionalidad en sentido estricto–, para lo que habrá de tenerse en cuenta –señala el Tribunal de Justicia– el contexto en que se inscribe el precepto y el perjuicio que puede ocasionar a las personas a las que se refiere<sup>94</sup>.

<sup>89</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2011, Prigge, asunto C-447/09.

<sup>90</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>91</sup> Sobre este juicio en relación específicamente con la discriminación por razón de edad véase MERCADER UGUINA, J., "Bases para la construcción del juicio de no discriminación por razón de edad", en AAVV., *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social* (dir. MERCADER UGUINA), Lex Nova, 2009, p. 34 y ss.

<sup>92</sup> Si bien el Tribunal ha declarado que la normativa sólo es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos alegados si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (Sentencia de 21 de julio de 2011, Fuchs y Köhler, C-159/10 y C-160/10, apartado 85). Véase igualmente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 26 de septiembre de 2013, HK Danmark, asunto C-476/11. Un caso de falta de idoneidad en Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12, apartado 79.

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 26 de septiembre de 2013. Dansk Jurist, asunto C-546/11.

<sup>94</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11 y de 6 de diciembre de 2012, Odar, asunto C-152/11, apartado 65: "A la hora de examinar si la medida controvertida en el litigio principal excede de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos y menoscaba de un modo excesivo los intereses de los trabajadores que alcanzan la edad de 67 años, procede situar tal medida en el contexto normativo en el que se inscribe y tomar en consideración tanto el perjuicio

A pesar de que el propio Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente cómo en principio los Estados disponen “de un amplio margen de apreciación no sólo para primar un objetivo sobre otros en materia de política social y de empleo, sino también para definir las medidas que les permitan lograrlo”<sup>95</sup>, parece evidente que es en este punto donde se han concentrado buena parte de los problemas de una jurisprudencia por lo demás, bastante compleja y casuística. De ahí que nos limitemos a señalar, por mencionar nuevamente algunos ejemplos, como por un lado el Tribunal ha sostenido tradicionalmente la compatibilidad con la Directiva de extinciones de contratos por razón de edad, siempre que estuviesen ligadas a un objetivo legítimo –en los términos amplios antes señalados– y, sobre todo, si los intereses de los trabajadores no se viesen menoscabados excesivamente al recibir una prestación de jubilación<sup>96</sup> cuyo nivel no pudiera considerarse inadecuado –aunque eso sí, pudiera ser de una cuantía limitada<sup>97</sup>– especialmente cuando el número de plazas disponible es limitado<sup>98</sup> y pueden continuar trabajando en otras actividades<sup>99</sup>. En cambio, en otros casos aspectos como la falta de

que puede ocasionar a las personas afectadas como los beneficios que de ella obtienen la sociedad en general y los individuos que la componen (sentencia Rosenblatt, antes citada, apartado 73).

<sup>95</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11; de 26 de septiembre de 2013, HK Danmark, asunto C-476/11; de 26 de septiembre de 2013, Dansk Jurist, asunto C-546/11 y de 19 de junio de 2014, Specht, asuntos acumulados C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, que cita en este mismo sentido otras más antiguas como las Sentencias Palacios de la Villa, C-411/05, apartado 68, y Rosenblatt, C-45/09, apartado 41. Véase igualmente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>96</sup> Por todas Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>97</sup> Por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 5 de julio de 2012, Hörnfeldt, asunto C-141/11, que, no obstante recuerda como esta prohibición de discriminación por motivos de edad debe entenderse a la luz del derecho a trabajar reconocido en el artículo 15, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De ello resultaría que debería prestarse una atención especial a la participación de los trabajadores de más edad en la vida profesional y, por ende, en la vida económica, cultural y social. De este modo el mantenimiento en activo de estas personas favorecería la diversidad en el empleo, contribuyendo asimismo al desarrollo personal y a la calidad de vida de los trabajadores afectados, conforme a las pretensiones del legislador de la Unión.

<sup>98</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10 que sintetiza e intenta unificar la doctrina de las Sentencias Palacios de la Villa y Rosenblatt. Véase igualmente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 18 de noviembre de 2010, Georgiev, asuntos acumulados C-250/09 y C-268/09.

<sup>99</sup> Nuevamente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de julio de 2011, Fuchs, asuntos acumulados C-159/10 y C-160/10.

una adecuada delimitación del colectivo afectado –que conllevaba en el caso concreto el que las mismas finalidades pudieran haberse alcanzado por medios menos coercitivos, pero igualmente adecuados<sup>100</sup>– o la inexistencia en la norma de medidas transitorias que protegieran la confianza legítima de las personas afectadas han sido utilizadas, junto con el hecho de que el Estado no aportase elemento alguno que demostrase que una normativa menos coercitiva no permitiría alcanzar el objetivo perseguido, como factores que impedirían superar este test de proporcionalidad<sup>101</sup>. Y del mismo modo, el Tribunal ha señalado igualmente que el empleo de la edad del trabajador como único criterio de aplicación de un contrato de trabajo de duración determinada, sin que se haya demostrado que la fijación de un límite de edad como tal, independientemente de cualquier otra consideración relacionada con la estructura del mercado laboral de que se trate y de la situación personal del interesado, resulte objetivamente necesaria para la consecución del objetivo de inserción profesional de los trabajadores desempleados de edad avanzada, conduce a considerar que dicha medida excedería de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido<sup>102</sup>.

#### 4.2. LAS REFERENCIAS A LAS PERSONAS DE EDAD EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y ANTE EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO

Por otra parte, un segundo vector al que antes hemos hecho referencia y que presenta una importancia cada vez mayor en este campo, se centra en las orientaciones que, en relación con este tema, se realizan por parte de las instituciones europeas en el marco, ya sea de la Estrategia Europea de Empleo, en el de la Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles o en el amplio ámbito de actuaciones dirigidas a lograr un envejecimiento activo de la población europea.

#### 4.3. LAS REFERENCIAS A LAS PERSONAS DE EDAD EN LAS DIRECTRICES Y ORIENTACIONES DE EMPLEO

En este sentido, un breve repaso por el primero de dichos ámbitos demuestra sin duda el progresivo e imparable interés por este colectivo y, como veremos, por su progresiva activación<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Véase, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 26 de septiembre de 2013. Dansk Jurist, asunto C-546/11.

<sup>101</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, Comisión Europea contra Hungría, asunto C-286/12, apartados 68 a 71.

<sup>102</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2005, Mangold, C-144/04.

<sup>103</sup> Un primer estudio de estos documentos desde esta perspectiva en SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Trabajadores de edad avanzada...", cit., p. 229-230; SAGARDOY

Este interés tiene seguramente su punto de partida en las propias fases previas a la aparición de la mencionada Estrategia. Baste recordar cómo, tras proclamarse 1993 "Año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad entre las generaciones", la Declaración del Consejo de Essen en diciembre de 1994 ya identificó la necesidad de conceder una peculiar atención a la difícil situación de, entre otros, los desempleados de cierta edad<sup>104</sup>. Y como, poco después, el 29 de junio de 1995, se va a realizar la que seguramente es la primera declaración política en la UE sobre la necesidad de adoptar medidas especiales en ese ámbito: la Resolución sobre el empleo de los trabajadores de edad avanzada<sup>105</sup> en la que se establecían dos principios fundamentales. El primero la necesidad de intensificar los esfuerzos para adaptar la formación profesional y las condiciones laborales a las necesidades de los trabajadores de edad avanzada. Y el segundo la exigencia de adoptar medidas para prevenir la exclusión de los trabajadores de edad avanzada del mercado laboral y para que dichos trabajadores contasen con recursos financieros suficientes. Además se proponían medidas a adoptar por los poderes públicos y por los propios interlocutores sociales dirigidas a sensibilizar a los empleadores sobre las consecuencias de los despidos de trabajadores de edad avanzada, a fomentar la reintegración de los trabajadores de edad avanzada desempleados y a eliminar las posibles barreras legales al empleo de los trabajadores de edad avanzada<sup>106</sup>.

Es cierto que este tema y este grupo de trabajadores recibió una muy escasa o casi nula atención en las Directrices para el empleo en 1998 –contempladas en la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997<sup>107</sup>–. Pero no cabe olvidar cómo las Directrices para el empleo en 1999, aprobadas por Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999<sup>108</sup>, y que ya tenían en cuenta las conclusiones del Consejo de Car-

BENGOECHEA, A., GIL Y GIL, J.L., "La jubilación como medida de reestructuración empresarial", en AAVV., *Tratado de jubilación...*, cit., p. 1119 y ss.

<sup>104</sup> Sobre estas fases previas, véase COMITÉ DE LAS REGIONES, *Las personas de edad avanzada en la vida laboral*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, diciembre 2003, p. 10 y ss. Situando igualmente en este punto el inicio del interés comunitario por este grupo LOY, G., "El empleo de los trabajadores maduros. Marco general", en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 81.

<sup>105</sup> Diario Oficial n° C 228 de 02/09/1995 p. 0001-0003.

<sup>106</sup> Más información en FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO, *La lucha contra las barreras de la edad en el empleo resumen de la investigación*; (elaborado por WALKER, A.), Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998, p. 8.

<sup>107</sup> Diario Oficial n° C 030 de 28/01/1998.

<sup>108</sup> Diario Oficial n° C 069 de 12/03/1999.

diff<sup>109</sup> sí hacían una expresa mención al colectivo de personas de más edad, fundamentalmente en “el contexto de una política activa” relativa “al envejecimiento”, proponiendo medidas tales como “el mantenimiento de la capacidad de trabajo, el aprendizaje permanente y otras disposiciones laborales flexibles, para que los trabajadores de más edad puedan también participar activamente en la vida laboral”. De ahí que estas mismas directrices apostaran y otorgaran una “particular importancia” a facilitar el acceso de los trabajadores de mayor edad a las posibilidades de formación permanente, en particular en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. Por lo demás, y en una línea similar, las Directrices para el empleo del año 2000 aprobadas por Decisión del Consejo, de 13 de marzo de 2000<sup>110</sup>, volvieron a insistir en la necesidad de revisar y reestructurar sus sistemas de prestaciones y fiscalidad a fin de desarrollar “una política tendente a la prolongación de la vida activa que incluya medidas apropiadas tales como el mantenimiento de la capacidad de trabajo, el aprendizaje a lo largo de la vida y otras fórmulas de trabajo flexible, de forma que los trabajadores de edad también puedan seguir participando activamente en la vida profesional” y potenciar, como en el caso anterior, la participación en la formación de las personas de edad.

No obstante, seguramente el salto cualitativo en este proceso de progresiva atención se produce con las Directrices de 2001, aprobadas por la Decisión del Consejo, de 19 de enero de 2001<sup>111</sup> que en buena parte se conectan con algunos de los contenidos propuestos en la Agenda Social Europea aprobada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000<sup>112</sup>. En ellas se destacaba ya expresamente la necesidad de

<sup>109</sup> De 15 y 16 de junio de 1998 y en las que ya se señalaba que: “Las orientaciones que guiarán nuestros futuros trabajos sobre el empleo incluirán: el refuerzo del desarrollo de una mano de obra cualificada y adaptable, sobre todo a través de la formación permanente; se deberá dedicar especial atención a los trabajadores de edad”. Véase G. LOY, “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 82.

<sup>110</sup> Diario Oficial n° L 072 de 21/03/2000.

<sup>111</sup> Diario Oficial n° L 022 de 24/01/2001.

<sup>112</sup> Diario Oficial n° C 157 de 30/05/2000. En esta agenda se remarcaba, por ejemplo, la necesidad de responder al envejecimiento de la población facilitando y apoyando “la continuación de la actividad de los trabajadores de edad, la viabilidad de los sistemas de jubilación y las medidas para asumir las situaciones de dependencia” ya que “al reducir la carga de las jubilaciones por persona activa ocupada, aumentará la capacidad de hacer frente al envejecimiento”. Del mismo modo que, al apostar por un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo se reiteraba la necesidad de “de facilitar el mantenimiento del empleo de los trabajadores de edad” y el acceso al mismo. Finalmente se recordaba la necesidad de “velar por la aplicación efectiva de la

desarrollar una política para prolongar la vida activa. Y así, y de acuerdo con la misma “para alcanzar el pleno empleo, garantizar la equidad y viabilidad a largo plazo de los regímenes de seguridad social y aprovechar la experiencia de los trabajadores de más edad, se precisan profundos cambios en las actitudes sociales predominantes frente a dichos trabajadores, así como una revisión de los sistemas fiscales y de protección social”. De ahí que se orientase a los Estados miembros a que desarrollasen, “en su caso con los interlocutores sociales, políticas destinadas a prolongar la vida activa, a fin de mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible, en particular: adoptando medidas positivas para mantener la capacidad laboral y las competencias de los trabajadores de más edad, sobre todo en un mercado laboral basado en el conocimiento, y en particular mediante un acceso suficiente a la educación y la formación, para introducir fórmulas flexibles de trabajo, incluido, por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial en caso de que así lo elijan los trabajadores y para sensibilizar a los empresarios sobre el potencial de dichos trabajadores; y, en segundo lugar, revisando los sistemas de ventajas fiscales a fin de reducir la desincentivación y hacer que a estos trabajadores les resulte más atractivo el hecho de seguir participando en el mercado de trabajo<sup>113</sup>. En esta misma línea, por lo demás, se movían ya las Directrices para el año 2002, aprobadas por Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002<sup>114</sup>, que eso sí, incorporaban ya el objetivo fijado en el Consejo de Estocolmo de alcanzar una tasa de empleo específica del 50% en el año 2010 para las personas de entre 55 y 64 años<sup>115</sup>. De ahí que no deba extrañarnos como poco más tarde el Informe conjunto de la Comisión y del Consejo titulado “Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa” adoptado por el Consejo el 7 de marzo de 2002, concluyera que la consecución de este objetivo requería la puesta en marcha de estrategias globales a escala nacional que siguiesen un enfoque basado en el ciclo vital; o que el Consejo Europeo de Barcelona acordase que para 2010, la Unión Eu-

legislación comunitaria en lo que se refiere a la lucha contra toda forma de discriminación por motivos” entre otros de “edad”.

<sup>113</sup> Esta necesidad de reducir los incentivos fiscales y de otro tipo –discapacidad, enfermedad y desempleo– al abandono temprano del empleo fue ampliamente estudiada por la OCDE., *Live longer, work longer*, cit., p. 96 y ss.

<sup>114</sup> Diario Oficial n° L 060 de 1/03/2002.

<sup>115</sup> Como se recordará el Consejo Europeo de Estocolmo de los días 23 y 24 de marzo de 2001 completó el anterior elenco con objetivos intermedios para enero de 2005 y con un nuevo objetivo para 2010, destinado a reflejar el desafío demográfico, en relación con la tasa media de empleo de los hombres y las mujeres de más edad.



ropea debería intentar elevar progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas dejan de trabajar en la Unión Europea y que en 2001 se situaba en 59,9 años.

La aprobación de las Directrices de 2003-2004<sup>116</sup>, y con ellas, de los denominados “diez mandamientos”, no va a suponer notables variaciones sobre la óptica ya señalada, aunque sí se aprecia, claramente, el influjo que sobre estas Directrices tuvo el conocido informe *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe* del Employment Taskforce dirigido por Wim Kok<sup>117</sup> y publicado en noviembre de 2003. Como se recordará, este informe, tras señalar cómo “el incremento de las tasas de empleo de los trabajadores de mayor edad y el retraso en la edad media de salida del mercado laboral es uno de los mayores desafíos para Europa” apostaba por implementar medidas “urgentes y drásticas” en el marco de estrategias amplias y exhaustivas para responder al envejecimiento, asegurando no solo un mayor porcentaje de permanencia en el empleo para la cohorte de 55 a 64, sino también –y esto es sin duda llamativo, por la ampliación del marco de referencia– mejorando la empleabilidad de los que en aquel momento se encontraban entre los 40 y 50 años. Para ello se proponían tres vectores fundamentales. El primero establecer incentivos para retrasar el retiro de los trabajadores mediante medidas fiscales, de empleo y de protección social, unidos a actuaciones para que los empresarios contrataran y mantuvieran el empleo de estas personas mayores. La segunda promover el acceso a la formación a lo largo de toda la vida y, en especial, la formación en el lugar de trabajo en la que los trabajadores mayores se encontraban infrarrepresentados, en especial en relación con aquellos de escasa cualificación. Y ya por último, y en tercer lugar, incrementar la calidad en el trabajo para promover ambientes laborales atractivos, sanos y adaptables, incluyendo las fórmulas de trabajo a tiempo parcial o las interrupciones en la carrera profesional.

Pues bien, con estos presupuestos, las Directrices para 2003 y 2004 no solo van a incorporar dentro de los objetivos generales –en relación, específicamente, con el de pleno empleo–, el ya comentado objetivo de la tasa de empleo de las personas de más edad para el año 2010, sino que van a abordar específicamente el tratamiento de este grupo al hilo de

<sup>116</sup> Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Diario Oficial n° L 197 de 05/08/2003. Estas directrices fueron, como se recordará, prorrogadas para 2004 por la Decisión 2004/740/CE del Consejo de 4 de octubre de 2004, Diario Oficial n° L 326 de 29-10-2004.

<sup>117</sup> Disponible el 1 de octubre en <http://bookshop.europa.eu/en/jobs-jobs-jobs-creating-more-employment-in-europe-pbKE5703265/>

la necesidad de aumentar la oferta de mano de obra, promoviendo “la prolongación de la vida activa, en particular estimulando condiciones laborales que favorezcan el mantenimiento del empleo –como el acceso a la formación continua, el reconocimiento de la importancia de la salud y seguridad en el trabajo y las formas flexibles e innovadoras de organización del trabajo– y eliminando los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado laboral, sobre todo mediante la reforma de los regímenes de jubilación anticipada y la adopción de medidas destinadas a garantizar que seguir activo en el mercado de trabajo resulte rentable; y animando a los empresarios a contratar trabajadores de más edad”. En particular, continuaba esta quinta directriz específica, “las políticas tendrán como objetivo conseguir, de aquí a 2010, un incremento de cinco años, a escala de la Unión Europea, de la media de edad a la que las personas dejan de trabajar” destacando, en este sentido, el importante papel de los interlocutores sociales<sup>118</sup>. Por otra parte, y en relación con la necesidad de hacer atractivo el empleo, se destacaba la importancia de que los Estados reformasen los “incentivos financieros a fin de hacer el trabajo más atractivo y de animar a los hombres y mujeres a buscar, ocupar y conservar un puesto de trabajo...”. De ahí que “estos mismos Estados deberían revisar y, llegado el caso, reformar los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, así como su interacción, con objeto de eliminar las trampas del desempleo, la pobreza y la inactividad, y de estimular la participación en el empleo entre otros, de los trabajadores de más edad”. Y todo ello tras señalar como los Estados Miembros “preservando en todo momento un nivel apropiado de protección social, revisarán en particular las tasas de sustitución y la duración de las prestaciones; garantizarán una gestión eficaz de las prestaciones, especialmente en conexión con una búsqueda de trabajo efectiva, incluido el acceso a medidas de activación en apoyo de la empleabilidad, teniendo en cuenta las situaciones individuales; considerarán, en su caso, la concesión de prestaciones vinculadas al desempeño de un empleo y actuarán con vistas a eliminar las trampas de la inactividad”.

Pues bien, en este contexto, la aparición en 2005-2008 de unas directrices integradas para el crecimiento y el empleo que reunían en un

<sup>118</sup> De hecho la propia Decisión recalca el hecho de que “con arreglo a sus tradiciones y prácticas nacionales, debería invitarse a los interlocutores sociales a escala nacional a que garanticen la efectiva puesta en práctica de las Directrices de empleo y a informar sobre sus contribuciones más significativas en todos los ámbitos de su responsabilidad, en particular por lo que respecta a la gestión del cambio y la adaptabilidad, las sinergias entre flexibilidad y seguridad, el desarrollo de los recursos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, el hacer rentable el trabajo y el mantenimiento de la vida activa pese a avanzar en la edad así como la salud y la seguridad en el trabajo”.

texto único, coherente y simplificado las Orientaciones generales de política económica (OGPE) y las directrices de empleo<sup>119</sup> tampoco va a suponer un cambio drástico en esta cada vez más clara orientación e instrumentos. Las Directrices integradas 17 y 18, partiendo de la ya comentada previsión de disminución de la población en edad de trabajar y de la necesidad de un enfoque intergeneracional, apuestan nuevamente por “el apoyo al envejecimiento activo, por ejemplo mediante condiciones de trabajo adecuadas, la mejora del estado de salud (en el trabajo) y unas medidas apropiadas que incentiven el trabajo y disuadan de la jubilación anticipada”. Y de la misma manera, la Directriz integrada 23 volvía a insistir en la necesidad de “estrategias eficaces de aprendizaje permanente accesibles a todos en las escuelas, empresas, autoridades públicas y hogares conforme a los acuerdos europeos, incluidos incentivos adecuados y mecanismos de reparto de costes, con vistas a mejorar la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad”. De ahí que, finalmente, tampoco debe extrañarnos que entre los objetivos se volviese a insistir en el tantas veces mencionado aumento de cinco años en la edad media efectiva de salida del mercado laboral en la UE, con respecto a los 59,9 años en 2001, para 2010, y que pocos o casi ningún cambio cupiera apreciar en las ahora orientaciones para los años 2008 a 2010<sup>120</sup>.

Por su parte la aparición de la Estrategia Europa 2020 va a suponer, en gran medida, la integración de estas políticas en el ámbito del crecimiento integrador que, de acuerdo con la propia Comisión abarcaría la idea de “garantizar el acceso y las oportunidades para todos, independientemente de su edad”. Así y desde esta misma perspectiva, las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros aprobadas por la Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010<sup>121</sup> –y que, como se recordará, se mantienen hasta el año

<sup>119</sup> Decisión 2005/600/CE: del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros Diario Oficial n. L 205, de 06.08.2005.

<sup>120</sup> Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial n. L 198, de 26.07.2008.

<sup>121</sup> Diario Oficial n. L 308, de 24.11.2010. De hecho, en la misma expresamente se señalaba como “el crecimiento integrador consiste en construir una sociedad cohesionada en la que se capacite a las personas para prever y gestionar el cambio, participando así activamente en la sociedad y la economía. Por consiguiente, las reformas aplicadas por los Estados miembros deben garantizar a todos los ciudadanos acceso y oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo así la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral, especialmente

2014<sup>122</sup>– seguirán haciendo referencia a promover el envejecimiento activo y a incrementar la participación de los trabajadores de mayor edad –Orientación 7– al mismo tiempo que se sigue insistiendo en aumentar “la aptitud para el empleo de los trabajadores de más edad” –Orientación 8–.

No obstante, seguramente lo más llamativo es cómo, junto a esta perspectiva clásica de colectivo más desfavorecido, que hace que su problemática se aborde en muchas ocasiones de forma conjunta con otros segmentos como jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, el tratamiento de esta relación entre las personas de edad y el sistema productivo se va a ir centrando, de forma progresiva pero cada vez más clara, en torno a un nuevo problema como es el envejecimiento, que se percibe –también progresivamente– como uno de los grandes retos europeos a largo plazo<sup>123</sup>, junto con la mundialización y la presión sobre los recursos. De ahí, por ejemplo, que en el marco de la Iniciativa emblemática: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos» se inste a los Estados a desarrollar “políticas de envejecimiento activo” y que al mismo tiempo, estas menciones en instrumentos de la Estrategia Europea de Empleo, deban ponerse en conexión con la necesidad de paliar los efectos tanto económicos como sobre las finanzas públicas de este problema del envejecimiento.

#### 4.4. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS DE EDAD EN EL MARCO DE UN ENVEJECIMIENTO ACTIVO

En este sentido, ya en el año 2004 la Comisión Europea había señalado en su Comunicación *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*<sup>124</sup> la necesidad de apo-

para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, las personas con discapacidad y los emigrantes en situación regular”.

<sup>122</sup> Decisión 2013/208/UE del Consejo de 22 de abril de 2013 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, Diario oficial n. L. 188 de 30.4.2013. Véase igualmente Decisión del Consejo de 6 de mayo de 2014 sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2014 (2014/322/UE).

<sup>123</sup> Del que se destaca su aceleración ya que “al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014. El número de mayores de 60 años aumenta dos veces más rápido de lo que lo hacía antes de 2007, es decir, en unos dos millones al año en vez de en un millón anteriormente. La combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestros sistemas de bienestar”.

<sup>124</sup> COM (2004) 146 final, 3 de marzo de 2004. Sobre la misma véase las interesantes reflexiones de LÓPEZ CUMBRE, L., “Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo. Comentario a la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2004”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2004, n. 52.

yar un envejecimiento activo mediante una pléyade de medidas que, en relación con los Estados, cubrían los incentivos financieros para no fomentar la jubilación anticipada y garantizar la rentabilidad del trabajo, el acceso a estrategias de formación y de aprendizaje permanente, las políticas eficaces de mercado de trabajo y buenas condiciones de trabajo que promuevan la conservación del empleo, atendiendo a aspectos como la higiene y seguridad<sup>125</sup>, las condiciones de trabajo flexibles (incluidos el tiempo parcial y las interrupciones de la vida profesional) o los servicios asistenciales. Y todo ello sin olvidar el relevante papel que debían asumir los interlocutores sociales, especialmente a través de la negociación colectiva, y a los que se reclamaba atención en aspectos como la reconsideración del peso de los elementos de veteranía en los salarios, con vistas a adaptar mejor las retribuciones a la productividad y la eficacia; la organización del trabajo y mejoras de la seguridad y las condiciones de trabajo; el aprendizaje permanente (con especial relevancia para la formación en el lugar de trabajo); la eliminación de incentivos a la jubilación anticipada; la regulación de mayores derechos a pensión para las personas que continuasen trabajando más tiempo, así como de regímenes flexibles de jubilación que combinasen la jubilación gradual con el trabajo a tiempo parcial.

Con todo, seguramente la aportación más importante en este ámbito son las denominadas "Orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre las generaciones" elaboradas por el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo e incorporadas como Anexas a la Declaración adoptada por el Consejo (EPSCO) el 6 de diciembre de 2012<sup>126</sup> en el marco del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de Solidaridad Intergeneracional.

Esta Declaración parte de un "acuerdo sobre mensajes políticos clave" en el que, tras destacar la importancia de este envejecimiento activo, se señala como el mismo comprende la participación de las personas de más edad en los asuntos económicos, políticos, culturales y cívicos, así como en el mercado de trabajo. De ahí que se resalte, nuevamente, cómo:

- El potencial de trabajo de las personas de más edad debe ser aprovechado plenamente por medio de sistemas de aprendizaje permanente, políticas de envejecimiento activo que capaciten a hombres

<sup>125</sup> En esta línea la Comunicación de la Comisión de 11 de marzo de 2002 relativa a la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006) (COM (2002) 18) ya había recomendado que las medidas de prevención tuvieran en cuenta la edad, con una orientación específica al envejecimiento de los trabajadores.

<sup>126</sup> Disponible el 1 de octubre de 2014 en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2017468%202012%20INIT>

y mujeres para mantenerse en el empleo durante más tiempo, políticas de salud y seguridad en el trabajo y la promoción del envejecimiento sano como un proceso continuo a lo largo del ciclo vital.

- Y como, desde esta perspectiva general, deberían igualmente fomentarse las medidas para alentar la cooperación entre las generaciones y eliminarse las percepciones negativas y los estereotipos, incluidos los estereotipos de género a escala central, regional y local, incorporando la perspectiva del envejecimiento activo en todos los ámbitos de políticas pertinentes.

Pues bien, desde esta perspectiva política y multidimensional progresivamente asumida a nivel europeo<sup>127</sup> y centrándonos ya en el apartado de Empleo de las Orientaciones antes señaladas –y que abarcan obviamente otros ámbitos como la participación en la sociedad y la vida independiente que no podemos abordar aquí– las mismas se centraron especialmente en:

- El área de educación y formación profesional permanentes, en la que se insta a ofrecer a mujeres y hombres de todas las edades acceso a, y participación en, educación formación y desarrollo de capacidades para (re)introducirlas y hacerlos participar plenamente en el mercado laboral en puestos de trabajo de calidad<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Por mencionar tan solo un ejemplo más, baste recordar como ya en 2009 la propia Comisión - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico) COM/2009/0180 final- señala que además de los incentivos incluidos en los sistemas de pensiones, tributarios y de prestaciones sociales, la estrategia de reforma deberá proponerse cambiar la actitud respecto de los trabajadores de más edad, desarrollando sus cualificaciones y sus posibilidades de empleo mediante un aprendizaje permanente eficaz. Se requieren unas condiciones de trabajo adecuadas, que incluyan una mayor flexibilidad de los horarios de trabajo y de la organización del trabajo en general, junto con oportunidades de empleo para una mano de obra que envejece. Tales medidas deberían contribuir a aumentar la tasa de empleo y la calidad de vida de las personas de más edad. Una población de edad avanzada con mejor estado de salud. Una población con mejor salud podrá trabajar permanecer más tiempo en su puesto de trabajo, permitiendo un aumento de la productividad y de la tasa de actividad, y necesitará menos asistencia sanitaria, lo que, en definitiva, implicará una menor presión sobre las finanzas públicas. Aumentar la esperanza de vida en buen estado de salud será un factor esencial a fin de alcanzar el objetivo de la Estrategia de Lisboa de aumentar la capacidad del mercado laboral para atraer y retener a los trabajadores. Al mismo tiempo, unas sociedades en proceso de envejecimiento representan una oportunidad para una rápida creación de empleo en los sectores de servicios sanitarios y sociales y requerirán medidas de activación y formación.

<sup>128</sup> En esta misma línea se había situado ya el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen *El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*, DOUE C 161/01, de 13.7.2007.

- Además, y en relación con las condiciones de trabajo se insta a fomentar unas condiciones y entornos laborales que mantengan la salud y el bienestar de los trabajadores para garantizar así una capacidad de inserción profesional a lo largo de toda la vida.
- Igualmente se insta a desarrollar estrategias de gestión de la edad, adaptando las carreras y condiciones de trabajo a las necesidades cambiantes de los trabajadores según envejecen para evitar así una jubilación anticipada.
- En relación con los Servicios de empleo para trabajadores mayores, se destaca la necesidad de proporcionar asesoramiento, colocación y apoyo a la reintegración de trabajadores mayores que deseen permanecer en el mercado laboral.
- Y todo ello evitando la discriminación por edad y garantizando los derechos iguales para los trabajadores mayores en el mercado laboral, absteniéndose así de recurrir a la edad como criterio decisivo a la hora de evaluar si un trabajador es apto o no para un puesto de trabajo; evitando estereotipos negativos relacionados con la edad y actitudes discriminatorias hacia los trabajadores mayores en el puesto de trabajo y poniendo de relieve la contribución que hacen los mismos.
- Finalmente, y tras instar a rentabilizar el conocimiento y las capacidades de los trabajadores mayores mediante tutorías y equipos compuestos por personas de edades diversas –transferencia de experiencias–.
- Se insta igualmente a establecer una fiscalidad favorable al empleo revisando en su caso los regímenes fiscales y de beneficios para garantizar que a los trabajadores mayores les compense trabajar, a la vez que se garantiza un adecuado nivel de beneficios.

Finalmente, quizás no esté de más recordar cómo conectada seguramente con todas estas ideas, la reciente Comunicación de la Comisión relativa a un marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020<sup>129</sup> no solo señala como uno de sus tres retos el combatir el cambio demográfico identificando factores que permitan prolongar la carrera profesional<sup>130</sup>, sino que además, identifica

<sup>129</sup> Bruselas, 6.6.2014, COM(2014) 332 final.

<sup>130</sup> Así expresamente se señala como: "Para prolongar adecuadamente una carrera profesional es muy importante adaptar como es debido el lugar de trabajo y la organización de este, incluida la jornada laboral, la accesibilidad del puesto y las intervenciones dirigidas a los trabajadores de más edad. Para hacer frente a las cambiantes capacida-

como uno de los siete objetivos estratégicos clave de este nuevo marco la gestión del envejecimiento de la mano de obra.

#### 4.5. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS DE EDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE ENVEJECIMIENTO Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: SU CONEXIÓN CON EL TRATAMIENTO DE LA JUBILACIÓN

En cualquier caso, esta perspectiva más general, que intersecciona, pero obviamente condiciona, a la más específica limitada al empleo, debe conectarse igualmente con un nuevo ámbito de actuación y preocupación comunitaria que, centrado en este caso en el impacto económico del envejecimiento, analiza y aborda –eso sí, entre otras–, esta misma cuestión –la del empleo de las personas de edad– conectándola inevitablemente con la sostenibilidad de instituciones básicas de nuestro sistema de protección social como el retiro y los costes de sanidad y, correlativamente, con las exigencias impuestas en el Pacto de Estabilidad.

Aunque obviamente la actual crisis de la deuda ha destacado la importancia de esta perspectiva, lo cierto es que esta misma conexión ha estado presente desde hace años en el ámbito de la UE. Ya en el año 2001 el Consejo Europeo de Estocolmo definió una triple estrategia en relación con el problema del envejecimiento de la población que, considerada en general aún válida, partía ciertamente del tantas veces comentado incremento de las tasas de empleo –y, en particular, de los trabajadores de más edad–, pero también exigía reducir la deuda pública y, estrechamente conectado con todo lo anterior, reformar los sistemas de Seguridad Social y, en especial, los de jubilación<sup>131</sup>. Y ello ya que, en definitiva, no cabe obviar cómo la propia configuración normativa de la jubilación, de sus exigencias en especial con respecto a la edad, de la relación del pensionista con la actividad laboral o incluso de la tasa de sustitución o reemplazo que represente la prestación con respecto al último salario<sup>132</sup> son elementos que, por un lado influyen ciertamen-

---

des de los trabajadores a causa del envejecimiento, también es importante desarrollar la empleabilidad a lo largo de toda la vida. Diversos productos y servicios innovadores en el ámbito de las TIC (por ejemplo, el «trabajo» asistido por el entorno) ofrecen una amplia gama de posibilidades de mejora de la empleabilidad. Además, son necesarias medidas de reintegración y rehabilitación que permitan que los trabajadores vuelvan al trabajo rápidamente tras un accidente o una enfermedad, a fin de evitar su exclusión permanente del mercado de trabajo”.

<sup>131</sup> COM(2006) 571 final.

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, DEVESA CARPIO, J.E., *La pensión de jubilación: reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la equidad y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Resultados basados en la MCVL*, MTIN, disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143940.pdf>



te en la cuantificación del coste para los presupuestos públicos y, por tanto en su sostenibilidad, pero también en la toma de decisiones por parte de las personas de edad sobre la continuación o no, y con qué rasgos y características, de su relación con la actividad<sup>133</sup>.

De hecho, esta misma conexión entre ambas perspectivas podía apreciarse igualmente en la Comunicación de la Comisión de 2006 sobre el futuro demográfico de Europa; una Comunicación en la que eso sí, tras reiterar muchos de los vectores antes señalados al hilo de su búsqueda de más empleo y una vida activa más larga y de calidad<sup>134</sup>, señalaba ya, al hilo de la sostenibilidad del sistema, como, si bien “las recientes reformas de las pensiones en varios países permitirán reducir sensiblemente el desequilibrio financiero de los regímenes de pensiones”, pueden ser no obstante “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”.

Es más, desde esta misma perspectiva, la Comisión ya en 2009 seguía sosteniendo<sup>135</sup> como la reforma de los sistemas de pensiones de inva-

<sup>133</sup> Por todos, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, *passim.*, en especial, p. 52 y ss. y 85 y ss.

<sup>134</sup> En este sentido, señalaba la Comisión como “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 porque 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... En particular, todos deben poder acceder 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».

<sup>135</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico) COM/2009/0180 final.

lidez y de jubilación anticipada y el aumento de la edad efectiva de jubilación constituyan una prioridad con objeto de aumentar la oferta de trabajo de las personas de más edad y contribuir a un crecimiento económico sostenible frente a la adversa evolución demográfica. De ahí que para animar a las amplias cohortes nacidas en los años 60 “a mantenerse en actividad debieran de suprimirse obstáculos al empleo, tales como la edad de jubilación obligatoria, e introducirse mecanismos de jubilación flexible que les permitan elegir el momento de su jubilación y obtener derechos de pensión adicionales”. Y todo ello tras recordar que los sistemas de trabajo a tiempo parcial podían ser una buena solución para permitir a los trabajadores de más edad la obtención de ingresos suficientes y aumentar la oferta de trabajo.

En cualquier caso, de lo que no cabe duda es que para las propias instancias europeas esta estrecha imbricación entre la regulación de la jubilación, el empleo de las personas de edad y la sostenibilidad, en general, de las cuentas públicas es una cuestión de la mayor prioridad. Y ello ya que como recordaba el reciente Libro Blanco *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*<sup>136</sup> “reformular los sistemas de pensiones para aumentar la tasa de participación en el mercado laboral será fundamental para mejorar el crecimiento económico y establecer unas bases sólidas con vistas a unas pensiones sostenibles y adecuadas”. Pero este “éxito de las reformas destinadas a aumentar la edad de jubilación (incluida la desaparición progresiva de los planes de jubilación anticipada) depende, no obstante, de que se ofrezca a las mujeres y los hombres de más edad mejores oportunidades para permanecer en el mercado de trabajo. Esto incluye adaptar los lugares de trabajo y la organización del trabajo, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, adoptar políticas rentables destinadas a conciliar la vida laboral, privada y familiar, tomar medidas para contribuir al envejecimiento saludable y luchar contra las desigualdades de género y la discriminación por edad. Además, la aceptación política de estas reformas dependerá de si se consideran justas. Para ello, es necesario tener en cuenta que la capacidad para trabajar, y para encontrar trabajo, difiere mucho de una persona a otra”.

De ahí que no deba extrañarnos que la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España<sup>137</sup> ya señalase en su segundo punto la necesidad de “asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza

<sup>136</sup> Bruselas, 16.2.2012, COM(2012) 55 final.

<sup>137</sup> Y por la que se emitía un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, DO C 219 de 24.7.2012.

de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo”. O que de una forma similar, aunque eso sí, ya más escueta y segmentada la Recomendación de 9 de julio de 2013<sup>138</sup> volviera a insistir en “culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, incluso aumentando la edad efectiva de jubilación mediante el ajuste de la edad de jubilación o las pensiones de jubilación a los cambios en la esperanza de vida”, del mismo modo que señalaba –eso sí, en otro punto– la necesidad de “reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación”. En cambio, y llamativamente, este tema desaparece en la Recomendación para 2014<sup>139</sup>, quizás como consecuencia de la aprobación ya de la Ley 23/2013 de factor de sostenibilidad sobre la que más tarde volveremos.

#### 4.6. A MODO DE SÍNTESIS

Tras todo este abigarrado recordatorio de Recomendaciones, Orientaciones y Comunicaciones quizás resulte conveniente realizar una cierta recapitulación que, al menos a mi juicio, podría centrarse en tres ideas clave.

La primera, obvia, se centra en la progresiva importancia que, de forma directa o indirecta, específica o como parte de problemas o cuestiones más globales, ha ido asumiendo la cuestión de la relación con la actividad productiva de las personas de más edad en el ámbito de la Unión Europea y de sus instituciones. Y ello tanto desde el plano normativo –ya hemos destacado la novedad internacional que supuso en su momento la expresa consideración de la edad como motivo de la vedada discriminación– como en el derecho indicativo o en el soft-law cuya capacidad, no obstante, de influir en la actuaciones de los Estados Miembros es, sin duda, ciertamente destacable.

<sup>138</sup> Relativas al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, DO C 217 de 30.7.2013.

<sup>139</sup> De 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014 DO C 247 de 29.7.2014.

La segunda idea que querríamos destacar, estrechamente ligada con la anterior, pero bastante más valorativa, es que, al menos a nuestro juicio, buena parte de esta progresiva importancia, de este paulatino pero imparable incremento en la atención prestada a esta cuestión por parte las instituciones comunitarias, sería simple consecuencia de la confluencia sobre la misma de distintas perspectivas, algunas de las cuales están ligadas a lo que seguramente serán los retos fundamentales de las sociedades europeas durante el presente siglo. En este sentido, creemos que el rápido repaso por toda esta evolución e instrumentos comunitarios permite comprobar como la actual trascendencia política de la cuestión no se derivaría tanto de una reacción ante los graves problemas con los que se enfrentan estos individuos, sino más bien, del impacto que dicha situación tiene para otras cuestiones como el envejecimiento activo, y, especialmente, o incluso sobre todo, sobre el mantenimiento de los sistemas de protección social y sobre la estabilidad de las cuentas públicas. Son estas últimas cuestiones, y si se nos apura, en estos momentos especialmente la última de ella –el control presupuestario– las que justifican realmente la progresiva importancia o incluso la centralidad de la cuestión<sup>140</sup>. Y ello es trascendente en la medida en la que en bastantes ocasiones la tutela de este colectivo sólo va a ser refleja, esto es, en la medida en la que coincidan los interés de este grupo con las necesidades ligadas a la consecución de estos objetivos económicos y sociales más globales que serían los realmente protegidos. Pero sobre este curioso rasgo, que demuestra nuevamente el carácter paradigmático de este tema en la evolución general de un Derecho del Empleo, o incluso de un Derecho del Social cada vez más percibido como un instrumento de política económica global, volveremos muy pronto.

Por ahora nos interesa destacar cómo, en tercer lugar, lo que también resulta evidente es que –quizás por conexión con las múltiples perspectivas desde la que es observada esta cuestión– las medidas o ins-

<sup>140</sup> De ahí quizás la necesidad de que, como recuerda el Informe CES *La situación sociolaboral...*, cit., p. 175, fuese deseable que “la Estrategia de envejecimiento activo, junto a las medidas de mantenimiento en el empleo, desarrollara un eje más amplio de acciones de inclusión dirigido a la reinserción laboral de los colectivos que han salido prematuramente del mercado de trabajo. En este sentido, sería conveniente que se desarrollasen en el ámbito comunitario iniciativas de amplio alcance dirigidas a fomentar la empleabilidad para la población más vulnerable dentro del colectivo de 45 a 64 años, de la que ya hay antecedentes en algunos Estados miembros, teniendo en cuenta sus dificultades de reincorporación al empleo, en especial en el contexto de crisis actual, estando abocados en la mayoría de los casos al desempleo de larga duración y, en última instancia, a la exclusión laboral y social”.

trumentos de actuación que se proponen desde instancias europeas se mueven también en múltiples dimensiones u ámbitos que desbordan –aunque obviamente no excluyen– el simple plano normativo. También en este punto, por tanto, el tratamiento de las personas de edad resulta paradigmático de uno de los rasgos propios del naciente Derecho del Empleo: su carácter multidimensional y multidisciplinar que exige abordar estas cuestiones no únicamente desde el plano normativo, tradicionalmente centrado en el fomento de su contratación mediante medidas de flexibilidad normativa o incentivos económicos, sino mediante múltiples actuaciones desarrolladas tanto por agentes públicos como por actores privados y que abarcan desde actuaciones de concienciación social que tiendan a eliminar prejuicios injustificados o que mediante fórmulas de RSE potencien dicha participación, a aspectos de adaptación de condiciones, mejora en la calidad del medio ambiente laboral, implementación de medidas sanitarias y de prevención de riesgos laborales, de formación y protección, de flexibilidad y adaptación o de especial atención en los servicios de empleo que den lugar a una perspectiva más amplia, transversal y compleja, pero sin duda, necesaria ante una realidad multidimensional como la que es objeto de estas páginas.

## **5. LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS DE EDAD: EL MARCO NACIONAL**

En cualquier caso, y centrándonos ya en nuestro país, es evidentemente que esta evolución y las orientaciones asumidas progresivamente desde las instancias europeas han tenido un impacto cada vez más importante y significativo sobre el tratamiento de esta cuestión. Pero como ya dijimos antes, seguramente en este caso resulta necesario contemplar esta materia desde una perspectiva histórica que nos permita percibir, no solo la situación actual, sino también una evolución especialmente llamativa y extraordinariamente significativa como paradigma de los cambios acaecidos en el moderno Derecho del Empleo español.

### **5.1. ALGUNAS NOTAS HISTÓRICAS**

En este sentido, y sin poder profundizar más dado el limitado espacio del que disponemos, querríamos al menos resaltar como la presencia de normas destinadas a favorecer el empleo de las personas de edad no es, en absoluto algo nuevo en España.

De hecho, ya en los años 60 el Decreto 2431/1966 de 13 de agosto<sup>141</sup> estableció normas específicas en relación con “el empleo de trabajadores de edad madura”. Partiendo –eso sí, en su Exposición de Motivos– del reconocimiento de la presencia en la sociedad de unos “prejuicios totalmente injustificados” en relación con estos trabajadores y de que, por tanto la “discriminación por razón de edad no es admisible con carácter general”<sup>142</sup>, el articulado de esta norma se limitó a establecer, desde el más absoluto respeto al “principio de libertad de contratación”, una serie de preferencias o tuteladas destinadas a facilitar la colocación y la permanencia en el empleo de los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años “aptos para su oficio y no protegidos por regímenes especiales en atención a su estado físico”. De este modo, y en relación con la colocación se señalaba, por ejemplo, que estos trabajadores participarían con carácter preferente en operaciones migratorias y en la obtención de créditos para dicha finalidad –art. Uno.dos–; tendrían una inscripción preferente –art. Uno.cinco– como desempleados involuntarios en las oficinas de la entonces colocación obrera –lo que llevaba implícito, según la propia norma, el derecho a ser propuestos con prioridad en las demandas de colocación, “salvo cuando los puestos a cubrir exijan unas condiciones específica y técnicamente reconocidas, incompatibles con la edad”–; disfrutarían de la misma prioridad en cuantas acciones de “política activa de mano de obra” emprendiese el entonces Ministerio de Trabajo –art. Uno.seis–, al mismo tiempo que se fijaba –art. Uno.uno– su preferencia para participar en cursos de readaptación profesional, perfeccionamiento o preformación, tanto en situación de desempleo como si estando trabajando quisieran inscribirse en algún curso compatible con su horario de trabajo. Finalmente, y en relación ya sí con la conservación de empleo, se establecía “una especial atención” a su situación en los casos de crisis laboral o reconversión, especificando que cuando las mismas implicasen despidos, dentro de cada grupo o categoría, estos trabajadores tendrían preferencia en la permanencia –salvando, eso sí las garantías de los cargos electivos sindicales– con la única excepción de aquellos “trabajadores más jóvenes que desempeñasen puestos de trabajo de características muy especiales a estudiar y autorizar en cada caso”<sup>143</sup>. Por último, esta

<sup>141</sup> BOE de 29 de septiembre de 1966, n. 233.

<sup>142</sup> De acuerdo con dicha exposición: “Sólo en aquellos casos en los que la especial naturaleza del trabajo a realizar exija unas condiciones de vigor físico, resistencia funcional o capacidad de reflejos que suelen darse más en la edad juvenil que en la madurez de la vida laboral, estaría justificada una preferencia por los más jóvenes”.

<sup>143</sup> Los siguientes criterios de preferencia en la permanencia eran la antigüedad en la empresa y las cargas familiares.

primera norma se cerraba con la posible concesión de prórrogas en el seguro de desempleo y prestaciones complementarias cuando existiesen graves dificultades de colocación. No obstante cabe destacar que dicha norma no fue objeto de desarrollo posterior y que no se estableció sistema específico alguno de vigilancia o control de las medidas adoptadas lo que hizo –como señalaron los autores de la época– dudar del verdadero “alcance de la protección dispensada”<sup>144</sup>.

Cuatro años más tarde, y en el marco que proporcionaba el art. 30 de la Ley del Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social, se aprobaba el Decreto 1293/1970 de 30 de abril<sup>145</sup>, desarrollado, poco más tarde, por la Orden de 18 de enero de 1971<sup>146</sup>. Lo primero que quizás deba destacarse es que esta norma reducía la edad del colectivo objeto de atención a los cuarenta años<sup>147</sup>, del mismo modo que profundizaba e incorporaba nuevas medidas a las ya contempladas en el Decreto 2431/1966 de 13 de agosto, que eso sí, derogaba. En este sentido, quizás lo más relevante fuese que, afectando a todo tipo de empresas<sup>148</sup>, se suprimían, en primer lugar, de las Ordenanzas de trabajo, los convenios colectivos sindicales y las “demás disposiciones que regulan las relaciones de trabajo” –art. 1–, los límites máximos de edad establecidos para la admisión, los ascensos o cambios de puesto “siempre que tales limitaciones no resulten justificadas por las características de los puestos de trabajo que así lo requieran los procesos productivos”<sup>149</sup>, del mismo modo que se señalaba –art. 11– cómo las oficinas de colocación no concederían su visado a los anuncios de ofertas de trabajo que contuvieran explícita o implícitamente una discriminación por razón de edad. En segundo lugar, y tras mantener su preferencia de permanencia en supuestos de crisis laboral o reconversión<sup>150</sup>, se

<sup>144</sup> UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 77 a quien no obstante se remite en relación con algunas actuaciones respecto a este colectivo de la Administración Laboral de aquella época.

<sup>145</sup> BOE de 8 de mayo n. 110.

<sup>146</sup> BOE de 28 de enero, n. 24.

<sup>147</sup> Más detenidamente UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 78; SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo de colectivos específicos”, en AAVV, *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores. Tomo VI, art. 14 a 18*, Editorial Revista de Derecho Privado, EDERSA, Madrid, 1983, p. 482.

<sup>148</sup> Nuevamente nos remitimos a UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 78.

<sup>149</sup> Véase SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 482.

<sup>150</sup> Sobre el régimen de esta cuestión nos remitimos nuevamente a UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 82-83.

establecía igualmente la posibilidad de medidas de movilidad interna con el fin de ser adscritos a puestos de trabajos “más apropiados a sus aptitudes y condiciones personales si, de no procederse así, hubiera de prescindirse de sus servicios por disminución de su capacidad laboral” –art. 5–. En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anterior, se instaba a todas las empresas de más de 25 trabajadores a elaborar una relación detallada de los puestos que “podrían reservarse a los mayores de cuarenta años”, regulándose con mayor detenimiento la preferencia, que se conservaba, en la colocación –art. 7<sup>151</sup>– y en las operaciones migratorias –art. 12– en el marco de lo que se denominaba “empleo protegido”<sup>152</sup>. En cuarto lugar, y manteniéndose igualmente la preferencia en formación profesional –art. 13–, se hacía una primera referencia a la utilización de estos instrumentos como medida para facilitar el trabajo autónomo –art. 14–<sup>153</sup>. Y en quinto lugar, y quizás lo más novedoso, junto a la llamada a la inspección de trabajo para el control de tales normas –art. 19–, se establecían bonificaciones en las cotizaciones empresariales para la contratación indefinida o eventual de desempleados de estas edades; unas bonificaciones que inicialmente fueron del 25% durante tres años o del 50% de forma ilimitada en función de si el contratado era mayor o menor de 55 años<sup>154</sup> y cuya cuantía y duración fue modificada por el Decreto 1377/1975 de 12 de junio<sup>155</sup>.

Finalmente, y en este mismo periodo preconstitucional, quizás quepa destacar como el art. 1.i) del Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre sobre política de empleo<sup>156</sup> establecía como uno de los objetivos de la política de empleo “realizar acciones y aplicar medidas específicas en materia, entre otras de trabajadores “maduros”, del mismo modo que su art. 15.2<sup>157</sup> y el art. 13.2 de la Ley de Relaciones Laborales (LRL) seguía contemplando que “los trabajadores mayores de cuarenta años”,

<sup>151</sup> Sobre la escasa efectividad de esta medida véase, nuevamente, SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 483.

<sup>152</sup> Véase, ampliamente, UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 83-84.

<sup>153</sup> Nuevamente UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 84-85.

<sup>154</sup> Vid. UCELAY DE MONTERO, J.A., “Relación laboral especial...”, cit., p. 85-87 y STS (Sala 3ª, de lo contencioso-administrativo) nº 1001/1989, 30 de octubre de 1989.

<sup>155</sup> BOE de 26 de junio, n. 152.

<sup>156</sup> BOE n. 274, de 15 de noviembre.

<sup>157</sup> La redacción de este precepto fue modificada por el Decreto 2487/1974, de 20 de julio, BOE núm. 218, de 11 de septiembre de 1974.



junto con otros, serían los últimos<sup>158</sup> en el orden que pudiera autorizarse por reestructuraciones de plantilla<sup>159</sup>. Además, el art. 13.1 de esta última Ley autorizaba al entonces Ministerio de Trabajo a dictar normas sobre reserva de puestos de trabajo y regímenes de jornadas reducidas con el objeto de facilitar la colocación y el empleo efectivo de, entre otros, los trabajadores de más de cuarenta años, en relación con las empresas de más de 25 trabajadores, “concediendo bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social” y organizando “fórmulas de empleo comunitario”<sup>160</sup>.

En cualquier caso, esta perspectiva mínimamente integrada y ordenada en torno a una norma específicamente destinada a este colectivo, va a verse rápidamente alterada con la crisis económica de los años 80. Y ello ya que, aunque la edad, ahora sí, va a ser reconocida como causa de discriminación prohibida tanto por nuestro Tribunal Constitucional<sup>161</sup> como por los art. 4.2.c) y 17 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo,

<sup>158</sup> No obstante, y como señala SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 482 se trataba ya –vid. el Decreto 2487/1974, de 20 de julio– de una preferencia de inferior rango, caso de concurrencia, a la otorgado para los mismos supuestos a los cargos electivos sindicales, minusválidos y titulares de familia numerosa, por este orden.

<sup>159</sup> Como recuerda igualmente SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 482, esa preferencia fue extendida por ambas normas a los supuestos de suspensión temporal de contrato.

<sup>160</sup> Este precepto no llegó a ser desarrollado por el Ministerio de Trabajo –vid. SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 483–.

<sup>161</sup> A pesar de no estar expresamente incluida en el art. 14 CE, y como recordaba recientemente la STC 63/2011 de 16 mayo “por lo que se refiere en concreto a la edad como factor de discriminación, este Tribunal la ha considerado una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de prohibición de discriminación establecida en el art. 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto, en aplicación del cual este Tribunal ha llegado a soluciones diversas, en correspondencia con la heterogeneidad de los supuestos enjuiciados, tanto en procesos de amparo constitucional como de control de normas con rango de Ley”. Así, en la STC 75/1983, de 3 de agosto, F. 3, afirmamos que «la edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el art. 14, pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, carácter de circunstancia personal que debe predicarse de la edad; de modo que la edad dentro de los límites que la Ley establece para el acceso y la permanencia en la función pública es una de las circunstancias comprendidas en el art. 14 y en el art. 23.2, desde la perspectiva excluyente de tratos discriminatorios», si bien en el supuesto concreto analizado la diferenciación por razón de la edad se consideró justificada, mientras en la STC 37/2004, de 11 de marzo, mereció un juicio de inconstitucionalidad. Del mismo modo en la STC 31/1984, de 7 de marzo, F. 11, al abordar la cuestión de las diferencias establecidas en el salario mínimo interprofesional por razón de la edad, aun cuando finalmente se consideraron justificadas al manejarse la edad

del Estatuto de los Trabajadores<sup>162</sup>, lo cierto es que, como decimos, al hilo de la reordenación de las bonificaciones, el RD 1364/1981 de 3 de julio –sobre el que inmediatamente volveremos– procederá a la derogación de los ya mencionados Decretos 1293/1979 y 1377/1975 de 12 de junio. Y, además, lejos de sustituir la anterior regulación por una nueva que, de forma sistemática y al menos aparentemente completa, abordase esta cuestión, dicha norma va a limitarse a abrir un periodo bastante más caótico en el que ciertamente este colectivo va a ser objeto preferente de las políticas de empleo, pero lo va a ser de forma bastante más dispersa y desordenada.

En este sentido, es cierto que tras la instauración del sistema democrático este grupo no va a desaparecer de entre los destinatarios específicos y preferentes de las políticas de empleo. De hecho, el art. 10 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo autorizaba expresamente al Gobierno a adoptar “programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo”, y, entre ellos, a “los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de edad”. Es más, en esta misma dirección, el art. 17.3 de la Ley 8/1980 de Estatuto de los Trabajadores ya había señalado a estos mismos “trabajadores de edad avanzada” como uno de los colectivos que podrían ser destinatarios de medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo, subvenciones y, sobre todo, y como veremos, contratación temporal como medida de fomento. E incluso más recientemente, el art.

---

como indicativa de una distinta naturaleza y valor del trabajo desempeñado, advertimos que la diferencia resultante, «en cuanto se fundaría en la utilización de la “edad” sin más razones como criterio de diferenciaciones salariales, estaría en contradicción con el mandato constitucional prohibitivo de la discriminación por razón de una circunstancia que ha de tenerse por incluida en la formulación genérica con la que se cierra el art. 14 de la CE». También en la STC 69/1991, de 8 de abril, F. 4, partimos de la inclusión de la edad entre las circunstancias personales que no pueden ser razón para discriminar (en este caso de modo indirecto, al aplicar una norma en principio neutral) salvo que existan motivos justificados. Y el mismo punto de partida se trasluce en la STC 361/1993, de 3 de diciembre. Por su parte la STC 149/2004, de 20 de septiembre, admite la relevancia de la edad como criterio sobre el que articular diferencias de trato normativo en materia de seguridad social. Más recientemente véanse, por ejemplo, las SSTC 117/2011, de 14 de julio y 61/2011 de 19 octubre. En general sobre la prohibición de discriminación por razón de edad MERCADER UGUINA, J., “Bases para la construcción del juicio...”, cit., p. 23 y ss.

<sup>162</sup> Sobre aquella regulación puede consultarse RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “No discriminación en las relaciones laborales”, en AAVV., *Comentarios a las Leyes Laborales. El estatuto de los Trabajadores*, (dir. BORRAJO DACRUZ, E.), Tomo IV, EDERSA, Madrid, 1983, p. 351 y ss. Véanse más tarde los art. 28 y 34 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, por la que se traspone al ordenamiento español la Directiva 2000/78. Véanse igualmente, las modificaciones incorporadas por el art. 37 de la mencionada Ley a las letras c) y e) del punto 2 del art. 4 del Estatuto de los Trabajadores.

2.d) Ley 56/2003 de Empleo –en el marco de las medidas positivas a las que hacía referencia el art. 35 Ley 62/2003 de 30 de diciembre– no solo identificaba como uno de los objetivos de esta política de empleo el “asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente parados de larga duración mayores de 45 años”<sup>163</sup>, sino que también incorporaba, en el entonces art. 26, a estos mismos sujetos entre los colectivos prioritarios destinatarios, tanto de programas específicos destinados a fomentar su empleo, como de itinerarios de inserción que combinaran las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de estos desempleados y a sus necesidades específicas. Lo que ocurre, como decimos, es que ahora este tratamiento, con medidas eso sí en parte similares a las hasta entonces previstas, se va a desarrollar de manera bastante desordenada y casi aluvional<sup>164</sup>, prestando además una especial atención, sobre todo durante la década de los ochenta y noventa, a las dos piedras angulares típicas de la política de empleo de aquellas décadas: la flexibilidad contractual y las medidas de fomento económico, señaladamente, las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social<sup>165</sup>.

Comenzando por el primer vector antes señalado<sup>166</sup>, es cierto que las cuñas de contratación temporal a causal que de forma desordenada se suceden entre 1977 y 1980 se centraron en jóvenes y perceptores de subsidios de desempleo sin incluir en cambio expresamente a este colectivo de empleados de mayor edad<sup>167</sup>. Pero sin embargo, ya en 1981, el RD 1363 de 3 de junio<sup>168</sup> va a abrir –aún de forma aparentemente

<sup>163</sup> Obsérvese, no obstante, que en este caso el colectivo viene delimitado no solo por la edad, sino también por su situación de parados de larga duración –vid. OLARTE ENCABO, S., “Edad y empleo...”, cit., p. 91–.

<sup>164</sup> En esta misma línea se mueve el tantas veces mencionado Informe CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 69, cuando señala que “Las medidas orientadas a mejorar la situación sociolaboral de la población activa en este segmento de edad se han ido aprobando en aluvión, a impulsos de distintas coyunturas económicas y políticas, sin que hayan respondido a una estrategia homogénea y coherente; antes bien, se han visto expuestas a vaivenes y retrocesos en diferentes periodos, incluido el más reciente”.

<sup>165</sup> Estas medidas parecen ser igualmente bastante frecuentes en otros sistemas. Una enumeración de algunas de ellas en LOY, G., “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 73-74.

<sup>166</sup> Un instrumento que, obviamente, no exclusivo del ordenamiento español. En relación con el sistema francés véase QUINTERO LIMA, M.G., “Discriminación por edad y protección de los seniors...”, cit., p. 411-412.

<sup>167</sup> Sobre este proceso, por todos, FLÓREZ SABORIDO, I., *La contratación laboral como medida de política de empleo en España*, CES, Madrid, 1994, p. 51 y ss.

<sup>168</sup> BOE de 11 de julio, n. 165.

temporal- la vía a este tipo de contratación como medida de fomento del empleo -art. 2.a-. Obviamente esta posibilidad subsistirá al amparo del RD 1445/1982 y posteriormente del RD 1989/1984, aunque, como es bien conocido, ambas normas se referirán ya genéricamente a cualquier trabajador desempleado inscrito en la oficina de empleo. Lo que en cambio resulta llamativo es, en primer lugar, que cuando la Disposición Derogatoria de la Ley 10/1994 proceda a derogar esta última norma reglamentaria, mantenga en su DA 6, y aunque fuese de forma limitada para el año 1994 esta posibilidad de contratación temporal acausal para los mayores de cuarenta y cinco años desempleados; una posibilidad esta que, además, seguirá vigente algunos años más al amparo del art. 44 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, de la DA 5 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera y de la DA 6 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre. En segundo lugar, que cuando estas normas transitorias finalmente desaparezcan, al menos en relación con el mencionado colectivo -Disposición derogatoria Ley 64/ 1997, de 26 diciembre-, este mismo grupo va a ser incorporado desde un primer momento -DA 1 Ley 63/1997- y conservarse en sus sucesivas modificaciones -entre otras en la DA 1 Ley 12/2001 o en la Ley 43/2006- en el mecanismo de flexibilidad contractual "estrella" como fue durante aquel periodo el contrato de fomento de la contratación indefinida, abriéndose incluso en algún momento el contrato de formación como vía de inserción independiente de la edad y, por tanto, abierto igualmente a algunos desempleados de larga duración de este colectivo<sup>169</sup>. Y finalmente, incluso cuando esta última posibilidad desaparezca y el contrato de fomento de la contratación indefinida sea derogado como consecuencias de la Ley 3/2012, idéntico colectivo seguirá apareciendo nuevamente en la nueva "joya" de la flexibilidad contractual como es el contrato indefinido de apoyo al emprendedor -art. 4- o incluso en modalidades cuanto menos llamativas como el "contrato generaciones" que, dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven se articula primero mediante el RD-ley 4/2013 y más tarde en el art. 11 -titulado Incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven- de la Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

<sup>169</sup> Véase el RD-ley 5/2001, de 2 de marzo que abrió este contrato para la formación, independientemente de la edad, entre otros, a los desempleados que llevasen más de tres años sin actividad laboral. Como se recordará el RD-ley 5/2006 limitó la posibilidad de celebrar este tipo de contrato sin límite de edad a los desempleados que se incorporen como alumnos trabajadores a los talleres de empleo o se trate de personas con discapacidad.

En segundo lugar, igualmente intensa ha sido –como ya avanzábamos– su trascendencia como colectivo objeto de múltiples bonificaciones o subvenciones<sup>170</sup>. Sin afán de ser exhaustivos, y sin incluir, por tanto, las múltiples normas autonómicas que a lo largo del tiempo se han ido sucediendo en este campo, baste señalar cómo tras el mencionado RD 1364/1981 de 3 de julio, el Real Decreto 3239/1983, de 28 de diciembre, incentivó a las empresas que contratasen por tiempo indefinido y a tiempo completo a trabajadores mayores de cuarenta y cinco años que llevasen inscritos como demandantes de empleo, al menos, un año en la correspondiente Oficina de Empleo, no solo con una subvención de 400.000 pesetas a cargo del INEM, por cada trabajador contratado y una reducción del 50 por 100, durante dos años en la cuota empresarial de la Seguridad Social, correspondiente a las contingencias generales, por trabajador contratado, sino también con formación profesional gratuita y prioritaria a cargo del entonces INEM para los trabajadores contratados, cuando la empresa así lo solicite. Nueve años más tarde, la Ley 22/1992 de 30 de julio, al mismo tiempo que derogaba el anterior RD, incluía a este mismo grupo entre los “colectivos cuyas tasas de paro resultan más elevadas y es mayor su tiempo de permanencia en situación de desempleo”. De ahí que junto con jóvenes y mujeres siguiera incentivando económicamente la contratación por tiempo indefinido a jornada completa con una subvención de 500.000 pesetas por cada contrato y a una bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato. Y una incentivación económica similar –aunque con las lógicas modificaciones en las que no podemos detenernos– la encontramos cinco años después en la Ley 64/1997, en la DA 43 Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y en las sucesivas leyes que, posteriormente van a ir recogiendo los Planes Anuales de Fomento del Empleo estable: esto es, en el art. 28 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social; en el capítulo II de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad<sup>171</sup>; en el art. 47 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; en el art. 44 Ley 62/2003, de 30 de

<sup>170</sup> Destacando su importancia y su escasa originalidad OLARTE ENCABO, S., “Edad y empleo...”, cit., p. 91.

<sup>171</sup> La Ley 24/2001, de 27 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social regulaba en su Disposición Adicional cuarta el Programa de Fomento del Empleo para el año 2002.

diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; o en la Disposición adicional cuadragésima séptima de Ley 2/2004, de 27 de diciembre. Finalmente, una incentivación similar aparecía en el art. 2 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo y en el art. 4 en relación con los trabajadores de sesenta o más años, con una antigüedad en la empresa de cinco o más años o en el art. 10 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre. Y aunque es cierto una parte de estas bonificaciones desaparece con la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, no lo es menos que algunas de estos contratos siguen siendo bonificados cuando se estipulan con este colectivo, como ocurre, señaladamente, con los ya comentados contratos de apoyo al emprendedor o “generaciones” del art. 11 Ley 11/2013<sup>172</sup>.

En cambio, bastante más llamativos son los cambios en relación con las preferencias en relación con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo. El claro proceso de liberalización de los mismos llevó a que buena parte de las tradicionales preferencias en la intermediación dejaran de tener sentido. Y solo cerca de treinta años después el hoy art. 19 octies de la Ley de Empleo 56/2003 –objeto por lo demás de diversas reformas desde su primitiva y originaria ubicación en el art. 26– incorporará nuevamente una mención específica a este colectivo de más de 45 años en relación, no solo con la elaboración de programas específicos destinados a fomentar su empleo, sino también –y como ya vimos– su derecho al “diseño de itinerarios individuales y personalizados de empleo que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de las personas que los integran y a sus necesidades específicas”<sup>173</sup>; una preferencia esta que llamativa, pero ejemplificativamente, la DA 8 del

<sup>172</sup> Sobre estos “Incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven” contemplados en el art. 11 nos remitimos al estudio de FERIA BASILIO, I., “Nuevos incentivos a la contratación indefinida y a la incorporación de jóvenes a entidades de economía social” en AAVV., *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013, desempleo, empleo y ocupación juvenil*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 243 y ss.

<sup>173</sup> Obsérvese, no obstante, que cómo señala el tantas veces citado informe CES *La situación sociolaboral...*, cit., p. 103 y ss, en relación con los itinerarios personalizados de inserción “resulta importante señalar cómo los participantes de 45 y más años apenas representan un 14,8 por 100 del total. De hecho, la modalidad específica destinada a los parados de larga duración mayores de 45 años ocupa un peso marginal dentro del conjunto de itinerarios”, del mismo modo que “se detecta una infrarrepresentación significativa de este grupo en las modalidades de grupos de búsqueda activa de empleo y taller de entrevista. En cambio, se observa sobrerrepresentación en la mencionada modalidad de atención personalizada, que es una de las más genéricas”.

RDL 5/2013 reiterará, por interpretarlo de algún modo, en relación, ahora, con los mayores de 55 años que hayan agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo o cualquiera de los subsidios o que no tengan derecho a los mismos<sup>174</sup> y que, obviamente, puede y debe ponerse en conexión con el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo<sup>175</sup>.

En cualquier caso, igualmente llamativo resulta el hecho de que buena parte de las normas que durante los años ochenta regularon el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional no hicieran mención expresa –salvo error u omisión por nuestra parte– a este colectivo. De hecho, este grupo no aparecía entre los destinatarios “preferentes” establecidos en el art. 1.2.d) Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regulaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional –que en cambio sí mencionaba específicamente a los desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes–, del mismo modo que, sin ánimo de ser exhaustivos, tampoco se detectaba una especial atención por este colectivo en el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regulaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional; en la Orden de 4 de abril de 1989 por la que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y los cursos de formación profesional ocupacional a impartir por los Centros colaboradores del INEM; en la Orden de 22 de enero de 1988 por la que se regulaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y los cursos de formación profesional ocupacional a impartir por los centros colaboradores del INEM o, por

<sup>174</sup> Como se recordará la Disposición adicional octava del mencionado RDL 5/2013, titulada “Políticas activas de empleo para mayores de 55 años” señala literalmente como los trabajadores mayores de 55 años que hayan agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo o cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, o no tengan derecho a los mismos, tendrán la condición de colectivo prioritario para su participación en las acciones y medidas de políticas activas de empleo que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo a los efectos previstos en el artículo 19 octies de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

<sup>175</sup> Este programa que se inició con el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, continuó con una amplia serie de RD hasta el año 2006 –Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, Real Decreto 3/2004, de 9 de enero, Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, y por el Real Decreto 393/2006, de 31 de marzo– hasta el actual Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre. Sobre su conexión con el diálogo social BAZ TEJEDOR, J.A., “Reflexiones acerca de la edad en las políticas activas de empleo”, en *relaciones Laborales*, 2007, n. 22.

último, en la Orden de 31 de julio de 1985 por la que se desarrollaba el Acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se aprobaban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y se regulaban los cursos de Formación Profesional Ocupacional a impartir por los centros colaboradores del INEM. No obstante lo cierto es que esta omisión –quizás debida a la consideración de que su tratamiento preferente, cuando resultaba necesario, ya se producía al hilo de su carácter de parados de larga duración<sup>176</sup>– ya se corrigió en el art. 5 Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua, en la que este grupo ya sí aparece expresamente contemplado, del mismo modo que esta preferencia se incorpora tanto al art. 5.3 RD 395/2007, en relación con las acciones del subsistema de formación profesional para el empleo<sup>177</sup>, como en el art. 2.ª del Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo.

En cualquier caso, seguramente lo más llamativo de este amplio periodo ha sido, junto con la ya comentada ausencia de un tratamiento normativo unificado de esta cuestión –la limitada y genérica trasposición de la Directiva 2000/78 en la Ley 62/2003 fue sin duda una oportunidad perdida para un posible tratamiento específico y completo de este tema–, su, si se nos permite la expresión, tormentosa y cambiante relación con la jubilación y, por tanto, con los instrumentos que, al menos históricamente, suponían la salida normalmente completa y definitiva de la actividad laboral<sup>178</sup>. Y ello ya que durante buena parte de los años ochenta y noventa la crisis económica y la perspectiva que consideraba al trabajo como un bien escaso, fomentaron una reconstrucción de la

<sup>176</sup> Véase art. 12 de Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional que, al regular la oferta formativa a grupos con especiales dificultades de integración laboral, señala "1. Con la finalidad de facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, las Administraciones públicas, especialmente la Administración Local, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán las ofertas formativas a las necesidades específicas de los jóvenes con fracaso escolar, discapacitados, minorías étnicas, parados de larga duración y, en general, personas con riesgo de exclusión social".

<sup>177</sup> Véase el art. 7 Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio. No obstante resulta llamativo como el art. 6 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en materia de formación de oferta se limita a señalar como "A fin de garantizar el acceso a la formación de trabajadores con mayor dificultad de mantenimiento en el mercado de trabajo, las convocatorias deberán contemplar entre los colectivos prioritarios a que hace referencia el artículo 5.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, al menos, a las mujeres, las personas con discapacidad y los trabajadores de baja cualificación".

<sup>178</sup> Sobre todos estos temas permítasenos remitirnos a los diversos trabajos incorporados en AAVV., *Tratado de jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, (coord. LÓPEZ CUMBRE, L.), Iustel, Madrid, 2007.



tradicional prestación de jubilación que pasó así –y como ya hemos avanzado– de ser un simple “derecho al descanso” de los trabajadores al alcanzar una determinada edad, a un mecanismo mucho más complejo que, conservando ciertamente esta perspectiva histórica y originaria, asumió progresiva, pero decididamente, dos funciones ciertamente novedosas. La primera, ser un instrumento, seguramente el más incisivo, de reparto del bien escaso que era entonces el trabajo. Y ello ya fuese de forma voluntaria o incluso involuntaria, total o parcial, anticipada o no para el trabajador. Y la segunda, el ser también una vía para, mediante el anticipo formal o material de la edad tradicional de retiro, garantizar unos ingresos mínimos y vitalicios, sobre todo a los trabajadores de edades cercanas a la de jubilación y que fueron víctimas de procesos de reestructuraciones y despidos.

Ejemplos de lo que decimos son, por mencionar al menos los supuestos más importantes, la aparición y desarrollo de la jubilación anticipada a los 64 años ligada a un contrato temporal de sustitución en 1981 y su posterior evolución<sup>179</sup>; el nacimiento real en 1984 del contrato de relevo ligado a la jubilación parcial anticipada<sup>180</sup>; la aparición de ayudas de prejubilación al hilo o no de procesos de reconversión conectadas, lógicamente, con los subsidios de desempleo de personas de edad cercana al retiro<sup>181</sup> y, sobre todo, seguramente por ser la más

<sup>179</sup> Nacida como exigencia derivada del Acuerdo Nacional sobre Empleo de nueve de junio de mil novecientos ochenta y uno, suscrito por el Gobierno, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y las Centrales Sindicales mayoritarias. Entre las medidas de fomento del empleo previstas en su Capítulo IV, tres se encontraba el establecimiento de un sistema que permitiera la jubilación, con el cien por cien de los derechos pasivos de los trabajadores, al cumplir sesenta y cuatro años de edad, y la simultánea contratación por parte de las Empresas de trabajadores jóvenes o perceptores del seguro desempleo, en número igual de las jubilaciones anticipadas que se pacten con contratos de igual naturaleza que los que se sustituyen. La aparición legal de esta institución se produjo mediante el RD-ley 14/1981 de 20 de agosto, desarrollado por el 2705/1981 de 19 de octubre. Posteriormente esta institución fue desarrollada por el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio, por el que se acomodaron al amparo de lo establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, modificada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, las normas sobre anticipación de la edad de jubilación como medida de fomento del empleo.

<sup>180</sup> Producida mediante la reforma del art. 12 por la Ley 32/1984. Sobre el tema, por brevedad, me permito la remisión a mi trabajo CALVO GALLEGU, F.J., *El acceso progresivo a la jubilación. Del contrato de relevo a la jubilación parcial*, Mergablum, 2002.

<sup>181</sup> Sin ánimo de ser exhaustivo, es obvio que esta lógica de crear un sistema de “prejubilación” para los trabajadores mayores que caían en el desempleo ya estaba presente en el art. 6 de Real Decreto-ley 9/1981, de 5 de junio, sobre medidas para la reconversión industrial – Véase la Orden de 16 de junio de 1981 por la que se desarrolla un sistema de ayudas por jubilaciones anticipadas para trabajadores de Empresas no sujetas a planes de reconversión– y, posteriormente en el art. 23 de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización –véase igualmente Real Decreto 1990/1984, de 17 de

destacada, la polémica y la dinámica de lo que se denominó jubilación forzosa en 1980.

Más allá, como decimos, de las múltiples controversias jurídicas que este cúmulo de instituciones rápidamente suscitó, nos interesa destacar sobre todo como en general todas ellas partían de una percepción de lo que podría denominarse una "lógica distributiva en relación con el empleo" que conducía, o al menos facilitaba, la expulsión definitiva, total o parcial, voluntaria o incluso involuntaria, de esta cohorte de más edad del mercado de trabajo, "sacrificando" sus intereses –y el capital humano que portaban– en aras de la promoción de los de otras generaciones, seguramente más jóvenes. Lo que en cualquier caso resulta llamativo es que no fue, sin embargo, y al menos a nuestro juicio, una reconsideración de estos sacrificios, una tutela directa del interés de este colectivo de trabajadores de más edad, la que provocó la paulatina desaparición de muchas de estas normas. El hecho indiscutible de que, como veremos, esta nueva línea de política legislativa –que se inicia con los primeros años de este siglo– afectó tanto a aquellas instituciones que penalizaban a dicho colectivo –jubilación forzosa en especial– como a aquellas que en cambio solo tutelaban a estos mayores en su camino hacia el retiro –por ejemplo, las que creaban pasarelas voluntarias y anticipadas a su jubilación– demuestra claramente que el motor de tales modificaciones no será realmente esta tutela del interés de nuestros mayores sino otra muy distinta: la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica de nuestro sistema de protección social ante el progresivo envejecimiento y, por tanto, o incluso sobre

octubre, sobre desarrollo de las medidas laborales de la reconversión industrial– ya que en ambos casos se trataba de proporcionar unas "ayudas equivalentes a la jubilación" que otra serie de normas extendió a empresas no sujetas a planes de reconversión –sin ánimo de ser exhaustivos, véanse Orden de 15 de marzo de 1982 por la que se desarrolla para el ejercicio de 1982 un sistema de ayudas por jubilaciones anticipadas para trabajadores de Empresas no sujetas a planes de reconversión así como la Orden de 9 de abril de 1986– y que se prolongaron hasta la Orden de 5 de octubre de 1994 por la que se regula la concesión de ayudas previa a la jubilación ordinaria a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, derogada recientemente por el Real Decreto 3/2014, de 10 de enero. Es más, esta misma lógica estaba claramente presente en el art. 13.2 de la Ley 31/1984 de 2 de agosto, que al establecer un subsidio puente hasta la edad de jubilación para los mayores de 55 años facilitó este proceso que, finalmente, tendrá su punto culminante con la Ley 35/2002 que, desde la lógica establecida ya en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito el 9 de abril de 2001 procedió a reformular las tradicionales condiciones de acceso a la jubilación anticipada, permitiendo así que puedan acceder a la jubilación anticipada, a partir de los sesenta y un años, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que reuniesen determinados requisitos, tales como un período mínimo de cotización de treinta años, involuntariedad en el cese e inscripción como desempleado por un plazo de, al menos, seis meses.

todo, la necesidad de reducir del gasto público, especialmente acuciante durante la reciente fase de déficit excesivo en el marco del Pacto de estabilidad. Es en realidad esta necesidad la que obligará a eliminar o dificultar estas sendas forzosas o anticipadas hacia el retiro definitivo y la que, en cambio, potenciará otra línea, presente igualmente con anterioridad, pero destinada, en todos los casos, a mantener a las personas de edad en activo, retrasando o al menos limitando la edad y el coste que para el sistema supone su jubilación<sup>182</sup>.

En este sentido, la desaparición, con altibajos, eso sí, de la jubilación forzosa, primero en el año 2001 –mediante la Ley 12/2001– y, más tarde, o finalmente, en el año 2012 al amparo de la DF4.2 de la Ley 3/2012<sup>183</sup>; la derogación igualmente del RD 1194/1985 en 2011, aunque con efectos desde 1 de enero de 2013<sup>184</sup>; el progresivo endurecimiento de las jubilaciones anticipadas, ya sean estas las “tradicionales” o las que históricamente se articularon como jubilaciones parciales o progresivas, o la paulatina importancia de la jubilación progresiva sobre el cada vez menos relevante contrato de relevo son síntomas, todos ellos, de un cambio de orientación que tiene como denominador común la necesidad de limitar el gasto público en un contexto de maduración del sistema, disminución de cotizaciones –en número (desempleo) y cuantía (deflación) como consecuencia de la crisis económica y de envejecimiento de la población e incremento del gasto sanitario<sup>185</sup>.

Y este mismo objetivo va a plasmarse igualmente en tres grandes líneas de actuación. La primera, nuevamente, en la propia configuración de la cada vez más compleja prestación de jubilación<sup>186</sup>; una actuación que, sobre todo a partir de 2011, aunque con algún paso previo en 2007, va a suponer un progresivo incremento de la edad legal y general de jubilación, una regulación mucho más restrictiva de las jubilaciones anticipadas, ya sean estas comunes o parciales, y una reducción

<sup>182</sup> En una línea, por lo demás, similar a la de otros países europeos –vid. TORTUERO PLAZA, J.L., “La redefinición de la edad de jubilación y sus condicionantes actuales”, en AAVV, *La relevancia de la edad...*, cit., p. 161–.

<sup>183</sup> Sobre algunos de estos vaivenes HERRAINZ MARTÍN, M. S., “El convenio colectivo decide por mí: ¿me jubilo o me jubilan”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 309 y ss.

<sup>184</sup> Disposición Derogatoria Única de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

<sup>185</sup> Sobre algunas de estas modificaciones –al menos hasta 2009–, véase BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., “La promoción de la prolongación de la vida activa y el acceso a la jubilación”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 297 y ss.

<sup>186</sup> Resulta significativo comprobar como el legislador ha ido abordando paulatina pero inexorablemente cada uno de los retos con los que, por ejemplo, en 2009 se enfrentaba la prestación de jubilación para un gran conocedor de la materia como TORTUERO PLAZA, J.L., “La redefinición de la edad...”, cit., p. 157 y ss.

de la cuantía de las mismas, con el consiguiente impacto sobre la tasa de sustitución entre salario y prestación, acrecentada con la entrada en vigor del tantas veces reclamado desde la Unión Europea, factor de estabilidad y la modificación del índice de revalorización<sup>187</sup>. Es más, este vector político va a llegar incluso a permitir la compatibilidad del trabajo a tiempo completo con la pensión de jubilación para aquellos trabajadores que cuentan con la edad de jubilación y largas carreras de cotización, reduciendo, eso sí, el cobro al 50 % de la pensión y con unas obligaciones de cotización social limitadas. Y es que como se deduce de la propia Exposición de Motivos del RDL 5/2013, la protección de la actividad de las personas de más edad parece ahora más un instrumento de sostenibilidad del sistema de protección social que una medida destinada a favorecer a un colectivo especialmente necesitado<sup>188</sup>.

La segunda vertiente de esta misma política destinada, como ya hemos dicho, a proteger sobre todo la estabilidad económica del sistema de protección social –pero con un evidente impacto sobre la situación de las personas de edad– se centraría en las distintas normas que fomentan económicamente la permanencia en la actividad de este mismo colectivo una vez alcanzada la edad legal de jubilación<sup>189</sup>. En esta línea se inscribirían medidas que, como en el caso de la jubilación parcial posterior a la edad de jubilación, permiten al empresario estipular contratos temporales acausales anuales –art. 166 LGSS y art. 12 ET–, o, desde la perspectiva del trabajador, la compatibilidad ya señalada entre jubilación y trabajo completo. Pero, con todo, resulta evidente que el núcleo de estas medidas es de contenido básicamente económico y está destinado a favorecer esta opción en relación tanto con el empresario como con el trabajador. Así, el art. 12 de la Ley 24/1997 remitió al

<sup>187</sup> En general sobre el impacto que la regulación de la jubilación puede tener sobre las decisiones extintivas de los trabajadores véase, por todos, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 53 y ss.

<sup>188</sup> En general, un panorama de las experiencias comparadas en este ámbito CABEZA PEREIRO, J., “Estado actual de la compatibilidad...”, cit., p. 151 y ss.

<sup>189</sup> Sobre la necesidad de una perspectiva multidimensional en relación con este objetivo, dados los múltiples factores que influyen en la decisión de los trabajadores, BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., “La promoción de la prolongación...”, cit., p. 291. Sobre las vías e instrumentos de incentivación de una jubilación diferida resultan extraordinariamente interesantes las reflexiones de CABEZA PEREIRO, J., “Estado actual de la compatibilidad entre jubilación y trabajo en Europa”, en AAVV, *La relevancia de la edad...*, cit., p. 141 y ss. Sobre las medidas italianas destinadas a desincentivar la salida anticipada de la vida activa e incentivar la permanencia en el puesto de trabajo incluso después de la edad de jubilación LOY, G., “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 83-84.

Gobierno<sup>190</sup>, a través de la DA 26 de la LGSS, la posibilidad de otorgar desgravaciones o deducciones de las cotizaciones sociales en aquellos casos en los que el trabajador optase por permanecer en activo una vez alcanzada la edad de jubilación. Y de hecho, los art 11 y 13 de la Ley 35/2002 incorporaron una nueva DA 32 LGSS<sup>191</sup> y el art. 112 bis LGSS estableciendo la exoneración de cotizar a la Seguridad Social salvo, en su caso, por incapacidad temporal para los trabajadores con contrato indefinido o para los autónomos que cumplieran la edad de jubilación y, en aquel momento treinta y cinco o más años de cotización efectiva a la Seguridad Social. Es más, en su afán de incentivar esta prolongación voluntaria de la vida activa, el art. 10 procedió a modificar el art. 163.2 LGSS estableciendo un incremento del tipo de un dos por ciento adicional por cada año de retraso en el acceso a la jubilación sobre la edad de jubilación habiendo cubierto, eso sí, y en aquel momento, los entonces treinta y cinco años de cotización, al mismo tiempo que en su art. 14 se establecían bonificaciones de cuotas para los trabajadores indefinidos de más sesenta años con una antigüedad de cinco o más años en la empresa. Y en esta misma línea, cinco años después, la Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de Medidas en Materia de Seguridad Social profundizará en algunos de estos vectores, especialmente en el incremento de la pensión por año trabajado más allá de la edad de jubilación –art. 3. Cuatro– si bien se inicia el proceso de endurecimiento de la jubilación anticipada a tiempo parcial, que continuará posteriormente, extendiéndose además a la jubilación anticipada en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y en el ya mencionado RDL 5/2013. Ya por último, la necesidad de control en el gasto público provocará que el RDL 20/2012 suprima la bonificación de mantenimiento del empleo establecida en aquel momento en el art. 4 Ley 43/2006 para los trabajadores indefinidos de sesenta o más años, con una antigüedad en la empresa de cinco o más años, del mismo modo que la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, incorporará finalmente el tantas veces solicitado desde instancias europeas Factor de Sostenibilidad así como el Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

En cualquier caso, la desaparición de esta última bonificación no supone, obviamente, el olvido por parte de los Poderes Públicos de la

<sup>190</sup> En cumplimiento de la Recomendación 10 del Pacto de Toledo, que señalaba lo aconsejable de “facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión”.

<sup>191</sup> Véase igualmente el apartado 3 de la DA 21 LGSS.

necesidad de mantener la actividad de estos empleados. Muy al contrario, lo que al menos a nuestro juicio muestra esta norma de “emergencia” es un cierto cambio de técnica normativa. Y ello ya que frente a la onerosa vía –para las arcas públicas– del ahorro empresarial en los costes –que no obstante se mantiene en el art. 112 bis LGSS– lo que va a intensificarse en este último periodo es uno de los aspectos que, presente en la normativa histórica, seguramente más se echó en falta, sobre todo en la década de los ochenta y novena: esto es su tratamiento en los procesos de reestructuración productiva.

Como se recordará, hasta la Ley de Relaciones Laborales de 1976 este colectivo disfrutaba de una preferencia, más o menos intensa, eso es cierto, pero preferencia al fin y al cabo en la conservación del empleo en tales supuestos. La aprobación del Estatuto de los Trabajadores y la ausencia de toda referencia a tal prelación en el mismo planteó en su momento si las referidas normas –algunas de las cuales, no se olvide, siguieron vigentes al menos formalmente hasta 1981– debía considerarse en este punto aún vigentes o no. En cualquier caso, lo más llamativo es que la respuesta, mayoritariamente negativa<sup>192</sup>, unida, de un lado, al progresivo establecimiento de medidas de prejubilación, subsidios y jubilaciones anticipadas ligadas a procesos de reestructuración, y del otro, a la diferencia de costes salariales entre “viejos” y “nuevos” trabajadores, provocó, como decimos, que, en la práctica y durante las siguientes dos décadas este colectivo históricamente protegido fuera uno grupos en los que se centraron o cebaron las extinciones en el marco de estos procesos de reestructuración, sobre todo, y como decimos, en el caso de expedientes de regulación de empleo acordados con los representantes de los trabajadores<sup>193</sup>. Y ello, seguramente, ya que aunque el coste de extinción era mayor, la presencia de estas pasarelas públicas, normalmente complementadas por fondos privados empresariales, hacía que esta vía fuera utilizada e incluso acordada frecuentemente, provocando la consiguiente expulsión material de estos trabajadores, aunque en bastantes ocasiones fuera voluntaria, al acogerse estos a los pactos de empresa que regulaban tales extinciones<sup>194</sup>.

<sup>192</sup> Un recordatorio de las distintas posiciones doctrinales, inclinándose, como parece lógico, por su derogación, en SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., “Protección al empleo...”, cit., p. 503-504.

<sup>193</sup> Sobre “la sobrerrepresentación de los trabajadores mayores de 49 años en los despidos colectivos que se produjeron en las grandes empresas en los primeros años de la crisis” véase, de nuevo, el Informe CES *La situación sociolaboral...*, cit., p. 91.

<sup>194</sup> Para una síntesis de esta cuestión, véase, por todos, el clarificador trabajo de SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., GIL Y GIL, J.L., “La jubilación como medida de reestructuración empresarial”, en AAVV, *Tratado de jubilación...*, cit., p. 1099 y ss. –“en

Mientras el sistema de protección social no planteó problemas económicos graves estas prácticas no suscitaron más dificultades que las derivadas de las críticas ligadas al implícito traslado que en muchos de estos procesos de “prejubilación” se producían del empresario al presupuesto público vía prestaciones y subsidios por desempleo. Pero cuando estos problemas comienzan el ordenamiento va a retomar de algún modo aquella vieja orientación. Y decimos de algún modo ya que evidentemente, y dado el sesgo de las últimas reformas, nuestro sistema no va a volver a retomar el establecimiento de órdenes de preferencia en la conservación del puesto de trabajo que vayan más allá de las tradicionales ligadas a los órganos unitarios o, eso sí, a la especial extensión e intensidad que los planes de recolocación deben prestar a este colectivo de personas de mayor edad<sup>195</sup>. Muy al contrario –y lejos, por tanto, de volver a sistemas similares a los de despidos socialmente injustificado–, lo que sí va a hacer nuestro sistema es endurecer económicamente el coste de estos despidos –comenzando por el art. 6 Ley 35/2992 a través del entonces art. 51.5 ET y la DA 31 LGSS pero, y sobre todo, con la aparición de la farragosa y ciertamente compleja DA 16 Ley 27/2011, objeto de múltiples retoques–. Todo ello, unido a la eliminación en 2012 de la necesaria autorización administrativa, pareció provocar una cierta caída en el número de trabajadores mayores afectados por despidos colectivos en el año 2012 –o, al menos de los perceptores que se dan de alta en las prestaciones por desempleo– que, sin embargo ha repuntado nuevamente en el año 2013<sup>196</sup> dejando sin prejuzgar si una medida de este tipo podría –como pareció ocurrir en el caso francés con la “contribución *Delalande*”– tener un efecto perverso y limitar la contratación de los trabajadores de esta edad desempleados<sup>197</sup>.

suma la necesidad de que las extinciones causen el menor perjuicio hace que en la práctica se prescinda primero de aquellos trabajadores con edad cercana a la ordinaria de jubilación ...”. De hecho, este criterio de selección fue incluso admitida por la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Véase en esta línea TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), sentencia de 15 junio 2005 (RJ 2005/9367); TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), sentencia de 17 octubre 2007 (RJ 2007/7477). Un resumen de estos esquemas, al que se remite además para un mayor aporte bibliográfico en CAMBEIRO RELOVA, L., “Prejubilaciones en ERE”, en AAVV., *La relevancia de la edad...*, cit., p. 173 y ss.

<sup>195</sup> Véase el art. 9. 2 Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

<sup>196</sup> Nuevamente más datos en CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 92.

<sup>197</sup> Un breve resumen de la experiencia francesa en QUINTERO LIMA, M.G., “Discriminación por edad y protección de los seniors...”, cit., p. 410-411. En general, sobre los posibles efectos contraproducentes de reglas especiales de protección del empleo de este colectivo OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 12 y 70 y ss. Este “reforzamiento”

## 5.2. EL TRATAMIENTO DE LAS PERSONAS DE EDAD EN LOS PLANES Y ESTRATEGIAS

### 5.2.1. La Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014

En cualquier caso, esta situación de tratamiento profuso, pero ciertamente desordenado y fragmentario de los trabajadores de más edad y su relación con la actividad productiva va a intentar paliarse, al menos teóricamente, con la aprobación mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011 de la denominada Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)<sup>198</sup>, estrechamente conectada con la Estrategia Española de Empleo 2012-2014<sup>199</sup>.

El origen de esta Estrategia Global se encuentra, sin duda, en el compromiso asumido –al hilo, llamativamente, de la pactada reforma de la jubilación– en el Acuerdo Social y Económico (ASE)<sup>200</sup> suscrito el 2 de febrero de 2011. En aquel gran acuerdo de concertación social, tras recordar la baja tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 64 años de edad –cinco puntos en aquel momento por debajo de la tasa de empleo de estos mismos trabajadores en los países de la Unión Europea–, se destacaba la necesidad de mejorar la situación del empleo de estas personas adoptando “una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa”. Y todo ello señalando expresamente la incorporación además de “medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo”.

En cualquier caso, lo que también es evidente es que la orientación que movía a esta Estrategia no era ya solo, la protección de este colectivo, sino más bien el hecho de que “la adopción de nuevas medidas también en el ámbito del empleo” proporcionarían “oportunidades de

de las medidas de “protección de los trabajadores de edad contra el despido” ya había sido señalado como una posible orientación de tales políticas por GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 264.

<sup>198</sup> Publicado por Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, BOE n. 283, de 24 de noviembre de 2011.

<sup>199</sup> Sobre las referencias de esta Estrategia Española de Empleo al colectivo de trabajadores de más edad nos remitimos por brevedad a lo que señala el CES en su tantas veces mencionado Informe *La situación sociolaboral...*, cit., p. 74.

<sup>200</sup> Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, disponible el 1 de octubre de 2014 en [http://www.industria.ccoo.es/comunes/recursos/51269/doc32030\\_ACUERDO\\_SOCIAL\\_Y\\_ECONOMICO\\_FEBRERO\\_2011.pdf](http://www.industria.ccoo.es/comunes/recursos/51269/doc32030_ACUERDO_SOCIAL_Y_ECONOMICO_FEBRERO_2011.pdf)



empleo durante toda la vida activa y, por tanto" –y aquí está seguramente el centro de la cuestión– favorecería “aumentar la edad en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y acceden a la jubilación, lo cual debe redundar tanto en un mejor funcionamiento del mercado de trabajo que aproveche la experiencia y cualificación de los trabajadores de mayor edad, como en la mayor sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social”. Su incorporación en un Acuerdo básicamente de pensiones, nos exonera de profundizar más en esta cuestión, limitándonos pues a señalar que este mismo compromiso fue asumido finalmente por la DA 2 del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero.

En cualquier caso, es obvio que nos encontramos ante una de las primeras Estrategias que, generales o sectoriales, se han ido sucediendo en estos últimos años, y cuya simple denominación reflejaba ya, como hemos señalado, su evidente inspiración europea. Nos encontramos, por tanto, ante un instrumento que, enmarcado en la profunda transformación y reordenación de las políticas de empleo que se produjo al hilo del RDL 3/2011, gozaba, al menos formalmente, de una reducida jerarquía normativa, pero que, al mismo tiempo, pretendía ser el medio de fijación de un marco general de tales políticas, incorporando tanto en su proceso de preparación como de ejecución a las Comunidades Autónomas y a las principales organizaciones sindicales y empresariales. Si acaso, lo más llamativo es la ausencia en el texto de cualquier referencia a la posible participación de las organizaciones específicas de este concreto colectivo, debida, quizás, a la cierta premura con la que esta Estrategia tuvo que ser elaborada, no sólo por los compromisos asumidos y antes señalados, sino también por el inminente cambio de gobierno. En cualquier caso, y conectado con esto último, tampoco está de más recordar cómo, al plantearse en un horizonte temporal relativamente amplio –el periodo 2012-2014– buena parte de su aplicación fue realizada, al menos a nivel central, por un gobierno de orientación distinta, con unas premisas y condicionantes quizás no del todo coincidentes. Pero sobre ello y sus efectos en su implementación –o no implementación– volveremos rápidamente.

Por ahora, y por lo que se refiere ya a su contenido, nos interesa destacar como esta Estrategia, tras un diagnóstico y análisis de perspectivas bastante conciso –sobre todo si lo comparamos con la extensión de estos mismos análisis en documentos similares posteriores– se limita, en sus aspectos materialmente introductorios, por un lado, a clasificar brevemente las experiencias comparadas –apostando por un modelo dinámico de envejecimiento activo, propio de los países nórdicos,

frente al modelo “continental”, de fuerte contenido asistencial-, para finalmente enunciar y ordenar buena parte de las medidas en aquel momento vigentes.

Con este marco conceptual, la Estrategia establece, en segundo lugar, cuatro grandes objetivos, aunque sorprendentemente no se cuantifican con indicadores específicos remitiéndose genéricamente a los más adecuados contemplados en la casi coetánea Estrategia de Empleo vigente en aquel momento. De hecho, este carácter de casi apéndice de dicha Estrategia de Empleo se aprecia cuando al hilo de la escueta referencia a su seguimiento y evaluación, se indica no solo que todos los indicadores de la Estrategia Española de Empleo deberían facilitar una desagregación por edades y por género que permita realizar el seguimiento y evaluación de esas medidas de manera específica para los trabajadores y las trabajadoras de más edad, sino también cuando se establece que las evaluaciones periódicas de, nuevamente, la Estrategia Española de Empleo que se realicen, deberían contener un análisis específico de su impacto entre el colectivo de personas trabajadoras de más edad, prestando atención al impacto diferenciado de las medidas en mujeres y hombres.

En cualquier caso, y retomando el análisis de estos objetivos, nos limitaremos a recordar sumariamente como el primero de ellos, y a nuestro juicio básico, se centraba en elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los trabajadores y las trabajadoras mayores de 55 años, prestando –por lo que se deduce de otros apartados–, una especial atención a la perspectiva de género, a las personas con discapacidad y a las víctimas de violencia de género. A este objetivo básico, se añadían otros tres, que aunque aparentemente contemplados en pie de igualdad con el anterior, eran segura y materialmente instrumentales para el logro del primero. En cualquier caso, lo que resultaba más importante era que estos tres fines iban a permitir individualizar las tres grandes líneas de actuación previstas en el documento, incorporando así una amplia serie de actuaciones que, con todo, no solo pecaban en muchas ocasiones de una gran indeterminación, remitiéndose su concreción al diálogo social durante su periodo de vigencia, sino que, además –y esto es, seguramente lo más llamativo– se condicionaban a la necesidades de contención del déficit público resultando así “preferibles aquellas actuaciones... cuyo impacto en los presupuestos públicos sea más compatible con los escenarios presupuestarios a corto y medio plazo”. De ahí, en definitiva, que la mayor parte de estas medidas se limitasen a meras propuestas o temas para su estudio, y que además sobre las

mismas pesase siempre la necesidad de poner “el énfasis en aquellas políticas activas de empleo más centradas en la activación... en lugar de en aquellas consistentes solamente en reducciones o bonificaciones de las cotizaciones sociales que faciliten su contratación”.

Sea como fuere, y por lo que se refiere a la primera de las mencionadas líneas de actuación, esta se centraba en el mantenimiento en el empleo de los trabajadores y las trabajadoras mayores de 55 años para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la existencia de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas. Y para ello se volvían a mencionar, en primer lugar, cuestiones ya tradicionales como el tratamiento de la jubilación parcial, los incentivos económicos para el mantenimiento del empleo o las cláusulas de jubilación obligatoria. Pues bien, sobre estos aspectos baste señalar que el impacto del cambio de gobierno y la crisis económica fue seguramente demoledor.

Las jubilaciones parciales, en especial las anticipadas, fueron tratadas con tal rigor que cabe incluso dudar –en palabras del propio CES– si no se ha “desvirtuado en cierto grado el sentido original de un instrumento clave para la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad”<sup>201</sup>. Por su parte, las medidas de fomento o de conservación del empleo fueron igualmente “maltratadas” por el RDL 20/2012. Y finalmente, las cláusulas de jubilación forzosa fueron finalmente eliminadas por el RDL 3/2012 y posteriormente por la misma Ley 3/2012. Por todo ello quizás tuvieran más interés otras medidas algo más novedosas, pero también incorporadas a este vector, como las dirigidas al mantenimiento en el empleo de los autónomos, o, sobre todo, las relativas a la formación a lo largo de toda la vida laboral –con propuestas llamativas como la de aprobar planes de formación específicos para este colectivo o las mejoras en las ayudas a empresas con planes dirigidos a este grupo o que dispusieran de un tutor para detectar las necesidades– así como la amplia referencia a la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre los valores positivos de los trabajadores de mayor edad. Sin embargo, basta observar el actual mapa normativo y de acción administrativa para comprobar como el impacto de tales propuestas ha sido limitado en el área de la formación<sup>202</sup> y, si se nos

<sup>201</sup> Y de hecho baste señalar como el número de altas en jubilación parcial habría caído desde las más de 35.000 de los años 2008 y 2009 a las poco más de 18.000 del año 2013. Sobre la necesidad de rediseñar esta jubilación parcial para que dé respuesta a esta necesidad de una mayor gradualidad en el abandono del mercado de trabajo CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 180.

<sup>202</sup> Por ejemplo en la Resolución de 29 de junio de 2012, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determinan los colectivos y áreas prioritarias, en las acciones de

permite, casi inexistente en el ámbito de la Responsabilidad Social. De hecho, y en relación con esto último nos limitaremos a recordar las mínimas o casi inexistentes referencias que a la situación laboral este colectivo se realiza en la actual Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas<sup>203</sup>.

En cualquier caso, seguramente bastante más interesante por su carácter novedoso era la segunda de estas líneas de actuación, centrada en las condiciones de trabajo de este colectivo. Y ello ya que la dureza o rigidez de esas condiciones puede y seguramente está conectada con su mayor o menor voluntad de permanecer en activo o, en caso contrario, acogerse definitivamente al retiro. Sin poder detenernos aquí a analizar el impacto de algunas de estas propuestas en la negociación colectiva española –sede natural de muchas de ellas como las relativas a la organización del trabajo, los ritmos y la rotación de tareas–, baste señalar cómo en el momento de redactar estas líneas, y salvo error u omisión por mi parte, no ha habido ninguna reforma legal que introdujera las principales medidas de carácter normativo estatal que en la misma se prevenían; esto es, y por señalar algunas, el derecho a la reducción de jornada, con la consiguiente reducción proporcional del salario, de los trabajadores y las trabajadoras mayores a partir de una determinada edad, o la incorporación legal de toda una batería de medidas en relación con la prevención de riesgos laborales, especialmente en relación con la incorporación de este factor en la evaluación, planificación de la actividad, formación e información y que concretara

---

formación de demanda correspondientes al ejercicio 2012. Véanse igualmente, y sin ánimo de exhaustividad la consideración de los mayores de 45 años como colectivo prioritario en los art. 6.5 tanto de la Resolución de 16 de julio de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo como de la Resolución de 19 de agosto de 2014, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2014, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, aunque ciertamente se echa en falta una convocatoria específica para este colectivo como la contemplada, por ejemplo, en la Resolución de 17 de julio de 2013, por la que se aprobaba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de mejora de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional de jóvenes menores de treinta años, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo. BOE nº 125 23 mayo 2014.

<sup>203</sup> Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora.

para este grupo los principios generales establecidos en el art. 25 de la Ley 31/1995, incluido el derecho a una movilidad funcional interna en tales ocasiones<sup>204</sup>.

Finalmente, la tercera de las líneas de actuación se centraba en promover la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad que pierden su empleo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo. Y para ello se preveía igualmente una amplia batería de medidas relativas, por ejemplo, a una mayor agilidad en la prestación de servicios de orientación profesional y activación hacia el empleo –con una modificación prevista en relación con la regulación de los trabajos de colaboración social–, la promoción de mecanismos de formación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por medios no formales e informales, una mejor regulación de los incentivos económicos para la reincorporación al empleo –que, aunque en ocasiones contemplaba propuestas novedosas, ya señalaba la necesidad de “tener presente el actual contexto de consolidación fiscal y de austeridad en el gasto público”–, medidas de apoyo al empleo autónomo y a la economía social<sup>205</sup>, o en relación con la protección por desempleo, así como, nuevamente sin ánimo de exhaustividad, la propuesta de eliminar los pactos de no competencia incorporados a los acuerdos de despidos colectivos o, ya por último, centradas en las ayudas a los trabajadores y las trabajadoras afectados por expedientes de regulación de empleo en situación de especial desprotección social.

<sup>204</sup> De hecho, ya en 2009, CARRERO DOMÍGUEZ, C., MORENO MÁRQUEZ, A., “Prevención de riesgos laborales...”, cit., p. 220 señalaban “la escasa, por no decir nula, preocupación que para el legislador tiene este tipo de trabajadores”.

<sup>205</sup> Obsérvese, no obstante, que en la ya derogada Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, por la que se regulaba la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo las subvenciones por establecimiento como autónomo y las subvenciones financieras se cuantificaban atendiendo a distintos colectivos: desempleados en general, jóvenes de 30 o menos años, mujeres, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género. Salvo error u omisión por mi parte ninguna mención se realizó a los mayores de 45 o 55 años, salvo la genérica mención en el art. 3 de que “Asimismo los Servicios Públicos de Empleo podrán considerar, además de los anteriores, otros colectivos con dificultades de inserción laboral”. Véase igualmente que si bien la Ley 14/2013 de 27 de septiembre ha generalizado las medidas de reducciones y bonificaciones originariamente establecidas para jóvenes lo ha hecho, como decimos, de manera general. De ahí que como concluye nuevamente el informe CES *Situación sociolaboral...*, cit., p. 127 “no se ha establecido ninguna estrategia específica en materia de autoempleo y emprendimiento para el grupo de edad de 45 a 64 años. En este sentido, destaca la falta de desarrollo de una de las líneas de actuación establecida en la Estrategia para el empleo y la protección de los trabajadores de más edad (Estrategia 55 y más)”.

### 5.2.2. El tratamiento de este colectivo en los Planes y Estrategias posteriores

Como ya hemos señalado, el hecho de que la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 fuera uno de los últimos documentos aprobados antes del cambio de Gobierno ha provocado, seguramente, y junto a otros factores, que los posteriores documentos, básicamente, Planes y Estrategias centrales en este tema hayan guardado un significativo y casi absoluto silencio sobre la misma.

Así, por ejemplo, y pocos meses después de la aprobación de aquella Estrategia, el Plan Anual de Política de Empleo para 2012<sup>206</sup> iniciaba esta dinámica de, como decimos, olvido o silencio casi absoluto. No obstante, lo más llamativo, al menos desde nuestra perspectiva, es que el silencio que impregna este documento no solo se extendía a la simple Estrategia Global 55 y más, sino, y si se nos permite, a la entera cuestión de los trabajadores de edad avanzada. Ciertamente este Plan escenifica la centralidad que durante estos años tendrá la lucha contra el desempleo juvenil, el fomento del emprendimiento o, desde otra perspectiva, la activación y/o, si se prefiere, la lucha contra el fraude y la búsqueda de la eficiencia del gasto a través de una cada vez más compleja evaluación y seguimiento. Pero resulta llamativo que, centrado en la reforma laboral de 2012, el PAPE 2012 mencione única y exclusivamente a este colectivo, en este caso, de 45 o más años, al hilo de las medidas introducidas por la Ley 3/2012: la reordenación de bonificaciones y su inclusión entre los colectivos bonificados cuando se estipulaba un contrato de apoyo al emprendedor. Frente a la ya clara preocupación por los jóvenes o las personas con discapacidad, estas mínimas referencias a los mayores de 45 o 55 años seguramente solo podían incluirse en el estrecho marco que fijaba el segundo objetivo de dicho Plan, centrado, como se recordará, en "mejorar la empleabilidad de los demás colectivos afectados por el paro"<sup>207</sup>; unos colectivos

<sup>206</sup> Véase la Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012.

<sup>207</sup> Como se recordará los objetivos prioritarios de aquel Plan se centraban en 1. Reducir la tasa de desempleo juvenil. 2. Mejorar la empleabilidad de los demás colectivos afectados por el paro. 3. Apoyar a los emprendedores a través de medidas que contribuyan a crear empleo y posibilitar el mantenimiento de los mismos en el mercado de trabajo. 4. Acentuar la colaboración público-privada con el fin de realzar los mecanismos de búsqueda de empleo por los desempleados. 5. Desarrollar medidas para colectivos específicos, con especial atención a las personas con discapacidad. 6. Lucha contra el fraude.

sobre cuya identificación no se profundizaba y que, además, suponía abordar a nuestro colectivo desde la perspectiva *ex post*, de pérdida del empleo, frente a la perspectiva preventiva y de mantenimiento que, como vimos, en buena parte caracterizaba a la Estrategia 55+.

Por el contrario, si bien el silencio sobre esta última Estrategia se mantiene obviamente en el Plan Anual de Política de Empleo para 2013<sup>208</sup>, no ocurre lo mismo en relación con la atención que ahora sí se presta, aunque limitada, a este colectivo. Y ello ya que aunque en un principio pudiera parecer que este Instrumento –que además, avanzaba ya buena parte de la reforma que introducirá posteriormente la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016<sup>209</sup>– parecía no realizar referencia específica alguna a este grupo en sus cuatro objetivos estratégicos<sup>210</sup>, lo cierto es que, como decimos, al delimitar los indicadores para su evaluación, sí se especifica que este grupo de mayores de 55 años estaría incluido –junto con los parados de larga duración y los perceptores del PREPARA– entre los colectivos “especialmente afectados por el desempleo” cuya mejora de empleabilidad se contempla en el segundo objetivo estratégico del mencionado documento<sup>211</sup>.

Y esta misma tónica se mantiene, finalmente, en la gran parte anunciada y anticipada Estrategia Española –ahora, tras el RDL 8/2014– de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre. Sin poder entrar en un estudio más detenido sobre este documento, baste ahora con señalar cómo en relación con el tema que nos ocupa, es obvio que dicha Estrategia sigue pres-

<sup>208</sup> Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013.

<sup>209</sup> En relación, por ejemplo, con la delimitación de objetivos estructurales y estratégicos, articulados a través de servicios y programas, la aprobación de los esperados tres nuevos reglamentos de servicios, de empleo y de formación, ejes, etc. Véase, en todo caso, el RDL 8/2014 y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

<sup>210</sup> Definidos en un principio –p. 66392 del BOE de 10 de septiembre de 2013, n. 217– como: “Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento. • Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo. • Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo. • Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo”.

<sup>211</sup> De interés igualmente es la inclusión de un Indicador B.–Mejora de empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (larga duración, mayores de 55, perceptores de PREPARA) y el indicador 3.1 Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica, que evalúa la inserción y el mantenimiento en el empleo de las personas pertenecientes a los tres colectivos que tienen más dificultades, y, entre ellos los de “edad mayor de 45 años”.

tando una especial atención tanto al desempleo juvenil, como al emprendimiento y a la activación. Lo llamativo es que ahora, finalmente, sí se destaca e individualiza a este grupo –incluso de forma equiparable a cómo se hace con los jóvenes– a la hora de analizar la situación y las tendencias del mercado de trabajo, del mismo modo que, al igual que ocurría en el PAPE 2013, se les menciona, ahora sí claramente, en uno de los cinco objetivos estratégicos de dicha Estrategia; esto es, al señalar la necesidad de favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo –nuevamente junto con desempleados de larga duración y beneficiarios del PREPARA–, En cualquier caso y todo lo más, las menciones genéricas a este grupo aparecerán, por ejemplo, cuando en el eje 2, formación, se incorpora expresamente la necesidad de promocionar “una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral”; cuando en el eje 3 oportunidades de empleo, se señala la finalidad de fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica; o cuando se hace referencia al fomento de la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral y de proporcionar trabajo o experiencia profesional a las personas desempleadas, en especial con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

El resultado, por tanto, de toda esta disección de los principales documentos posteriores a la Estrategia 55+ –que no se altera significativamente con la Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014– es, al menos a nuestro juicio, ciertamente desalentador. La Estrategia Global 55+ habría sido básicamente ignorada lo que resulta especialmente importante en la medida en la que, como ya señalamos, muchas de sus medidas eran meras propuestas programáticas y debían ser objeto de estudio y, por tanto, posterior implantación. Pero incluso más grave ha sido, al menos a nuestro juicio, la menor preocupación que, al menos en apariencia, parecen reflejar todos estos documentos sobre dicho colectivo; una preocupación que, además, parece centrarse en la mera reinserción laboral, olvidando la necesidad de un tratamiento multidimensional y preventivo como el que, aún de forma incipiente y no detallada, formulaba aquella Estrategia aparente y, seguramente de forma desgraciada, olvidada.



Es más, resulta llamativo que donde sí se realizan estas referencias es en el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016, si bien en el marco de su consideración como un posible indicador de una situación de vulnerabilidad social. De ahí que, sin poder detenernos nuevamente, sí debamos destacar al menos como este Plan preveía y prevé actuaciones no muy novedosas y desde luego bastante genéricas como –por mencionar algunas– “impulsar la contratación de las personas con mayor vulnerabilidad social a través de bonificaciones para la contratación de personas en exclusión social y colectivos con especiales dificultades y entre ellas, las personas desempleadas mayores de 45 años”; “apoyar la recolocación de las personas paradas de larga duración y, en especial, de aquellas mayores de 45 años mediante el diseño y puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a este colectivo que promuevan el reciclaje profesional, incentiven la contratación y/o el autoempleo”; o su “tratamiento como colectivo prioritario en las políticas activas de empleo de los servicios públicos de empleo, la promoción de la jubilación parcial y el contrato de relevo, la introducción de bonificaciones para el mantenimiento del empleo y la protección ante situaciones de despidos colectivos, en línea con lo establecido en la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 y Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo”.

## 6. BREVES CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS INICIALES

Tras todo lo hasta ahora dicho, cabe deducir, creemos, algunas conclusiones provisionales a la espera del estudio que con mayor profundidad realizarán los miembros de este proyecto durante el último de los años de su duración.

La primera es que el colectivo de personas de edad avanzada –un colectivo este, no solo de muy discutida nominación, sino también dotado de una geometría variable que abarca y se segmenta, incluso normativamente, en las fronteras de los 45, 50, 52 o 55 años y, desde luego en razón del género y la formación– ha sido siempre un grupo con dificultades específicas en su relación con la actividad productiva. Si históricamente estas dificultades se centraron en la progresiva pérdida de capacidad física, en los últimos años a este factor se han ido añadiendo otros como su menor –especialmente entre el colectivo femenino y de más alta edad– nivel formativo básico, la progresiva “brecha digital”, una pretendida inferior productividad –en especial dadas sus

condiciones salariales y laborales frente al colectivo de jóvenes– y un cierto desvalor social frente a lo antiguo, ligado al actual proceso de vertiginoso anquilosamiento de las capacidades tradicionales que exige una adaptabilidad permanente en muchas ocasiones especialmente difícil para este grupo o cohorte de personas.

La segunda es que, se quiera o no, lo cierto es que a lo largo de estos últimos cincuenta años los intereses de este colectivo han estado estrechamente relacionados, interactuando, con los de otros grupos y con otros vectores que confluyen en la definición de las políticas sociales primero, y en las de empleo más tarde. El primero de estos grupos es, sin duda, el de los jóvenes, que se presenta en muchas ocasiones –o al que se ha querido presentar– como un colectivo con intereses contrapuestos a los del grupo que es objeto aquí de estudio<sup>212</sup>. En una economía con escasa capacidad de creación de empleo y con restricciones presupuestarias, jóvenes y mayores “compiten” no solo por conservar o adquirir puestos de trabajo, sino también por una mayor proporción de gasto o de atención dentro de las políticas sociales. Y esta tensión ha ido generando diversos puntos de equilibrio a lo largo de estos últimos cincuenta años.

A grandes rasgos, podríamos decir que la existencia de un sistema de costes de extinción como el español asentados en la antigüedad –normalmente más alta para los “seniors”– ha supuesto habitualmente un hándicap para la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo y, por tanto, un instrumento que ha favorecido la permanencia del colectivo de personas de mayor edad<sup>213</sup> aunque este, en ocasiones, resultará –o pretendiera presentarse como– más costoso, menos flexible y con menores competencias frente al cambio tecnológico. De hecho, el sistema de flexibilidad al margen propio de los años ochenta y casi el primer lustro de los noventa supuso una opción clara por garantizar en nuestro país una protección especial de los mayores –el famoso *male breadwinner*– concentrando en cambio la flexibilidad en el colectivo de jóvenes que se incorporaban entonces al mercado de trabajo y para los que, eso sí, la temporalidad más que una trampa, aparecía como una fase puntual, al menos teóricamente, en su proceso de inserción laboral.

<sup>212</sup> En un sentido similar LOY, G., “El empleo de los trabajadores maduros. Marco general”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 71. Ampliamente y con una perspectiva muy interesante MARI-KLOSE, P., “Nuevas trayectorias laborales: ¿un nuevo pacto intergeneracional?”, en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 131 y ss., a quien se reenvía para una amplia aproximación al conflicto intergeneracional, sus “desactivadores” y la evolución de estos últimos.

<sup>213</sup> Vid. OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 77-78.

Sin embargo, junto a estas dos lógicas, la gravedad del desempleo juvenil a partir de 1980 en España obligó a buscar soluciones “imaginativas” que, asegurando un cierto nivel de rentas de aquel *male breadwinner* y, por tanto, la ausencia de hogares sin ningún tipo de ingresos, permitieran un cierto reparto del empleo. A esta lógica, distributiva y centrada en la percepción del empleo como un bien escaso, responden, por tanto, las medidas propias también de las dos últimas décadas del siglo pasado relativas a la “jubilación forzosa”, a los contratos de sustitución, a las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas ligadas a procesos de reestructuración o al contrato de relevo. Y todo ello sin olvidar la usual elección de los trabajadores con edades cercanas a las prejubilaciones como objetivo central en los procesos consensuados de los en aquel entonces denominados expedientes de regulación de empleo.

El problema es que con la llegada del nuevo siglo va a entrar en juego, con cada vez mayor fuerza, el otro vector al que antes hicimos referencia: los problemas derivados del proceso de envejecimiento y, lógicamente conectado con aquellos, la necesidad de asegurar la estabilidad presupuestaria del sistema de protección social, especialmente intensa en un entorno de maduración de los sistemas de protección social y aumento del gasto sanitario. Si este vector ya era fuerte desde principios de siglo, se hace aún más intenso a partir de 2009 con la cruenta aparición de la crisis de la deuda y las exigencias del Pacto de estabilidad. El orden de las sucesivas Recomendaciones del Consejo que durante estos últimos años se dirigieron a España señalaban como este control del gasto público se convirtió en la primera exigencia, antes incluso que las tantas veces mencionadas reformas estructurales y, entre ellas, las del mercado de trabajo. Y en dicho entorno, es evidente que buena parte de las medidas distributivas o de reparto que antes avanzábamos pasaron a ser inadmisibles en la medida en la que el anterior equilibrio de intereses se lograba, básicamente, mediante un incremento del gasto público ahora considerado “insostenible”.

Ahora bien, lo cierto es que de los dos vectores desde los que se podría abordar esta cuestión de estabilidad económica del sistema de protección social, esto es, incrementar voluntariamente la tasa de empleo y la edad de retiro de las personas de edad o rediseñar restrictivamente la prestación de jubilación, va a ser esta segunda la principalmente asumida por nuestro legislador, al menos durante esta última legislatura. En efecto, y como creemos haber mostrado, durante estos últimos tres años el papel de las políticas públicas de empleo o activación,

mantenimiento o reinserción, en relación con este colectivo de personas de mayor edad ha estado claramente subordinado, hasta casi desaparecer, frente al esfuerzo público focalizado fundamentalmente en el empleo de las personas jóvenes. Basta comparar el recorrido de las dos Estrategias y la trascendencia dada en los sucesivos Planes Nacionales a ambos colectivos –por no hablar de la desaparición incluso de algún incentivo para este grupo frente a la aparición de una pléyade relativos al otro–, para intuir que el esfuerzo en incrementar la tasa de empleo de este colectivo de mayor edad ha quedado nuevamente postergado frente a las necesidades de atención hacia los jóvenes en las políticas públicas de empleo. Y como, además, frente al olvido también casi absoluto de otras posibles medidas legislativas como las propuestas en una “enterrada” Estrategia 55+, lo cierto es que durante estos últimos años la atención del legislador se ha centrado en actuar sobre la jubilación asegurando su viabilidad, ya sea mediante un cierto “maltrato” de la jubilación anticipada parcial o no, el fomento del retiro postergado o, ahora, del disfrute completo de la pensión de jubilación o la reducción de sus cuantías mediante el establecimiento del tantas veces postulado desde la Unión Europea, factor de sostenibilidad con su consiguiente impacto –junto con el índice de revalorización– sobre la tasa de sustitución pensión/salario. De hecho, resulta evidente como incluso algunas de las escasas medidas que han podido tener un impacto beneficioso sobre este colectivo y que no están ligadas a la prestación de jubilación, como, señaladamente, la aportaciones económicas que deberán realizar las empresas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, pueden ser leídas también como un mecanismo destinado a garantizar la estabilidad presupuestaria y, solo indirectamente, a mejorar la posición de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo.

En cualquier caso, es evidente también que otras recientes reformas estructurales en la regulación laboral, aparentemente sin mayor relación con la edad del trabajador, podrían llegar a influir en la situación de este colectivo. La extrema complejidad de este mercado y de sus diversos atractores, que casi lo aproximarían a los sistemas caóticos, hace que resulte difícil en este momento plantear los efectos que sobre este grupo podrían tener medidas como la reducción o limitación de costes del despido improcedente –al poder, al menos hipotéticamente, incentivar un más rápido trasvase de empleo entre los jóvenes desempleados y los empleados de edad más avanzada– o la eliminación de la autorización administrativa –que podría fomentar despidos colectivos

en los que, al no tener que ser ya consensuados para facilitar aquella autorización, se utilizara como criterio de selección la menor antigüedad, normalmente de los más jóvenes-. De ahí que seguramente debamos esperar un tiempo para analizar su impacto sobre el dinamismo de nuestro mercado y la situación de nuestros mayores.

Con todo, lo que sí parece evidente, en tercer lugar, es que la consideración permanente de este grupo como colectivo desfavorecido, e incluso como grupo discriminado, junto con el notable impacto macroeconómico que esta situación pudiera tener a largo plazo<sup>214</sup>, hacen absolutamente necesario que, junto a las anteriores políticas –ligadas en esencia a la configuración de la prestación de jubilación o similares y a sus efectos sobre las decisiones de retiro– se aborden igualmente, de forma complementaria o incluso prioritariamente, otras medidas, en buena parte olvidadas durante estos últimos años, y que tiendan a favorecer la permanencia y, en su caso, la vuelta a la ocupación de este colectivo<sup>215</sup>, teniendo en cuenta, eso sí, la existencia de grupos radicalmente diferentes dentro del mismo, que requerirían medidas y actuaciones ciertamente diferentes<sup>216</sup>.

Desde esta perspectiva, sería lógico, en primer lugar, que tales medidas y actuaciones, lejos ya de la dispersión que las ha caracterizado a lo largo de la mayoría de estos últimos treinta y cinco años<sup>217</sup>, se ordenaran coherente y sistemáticamente, abordando de forma sinérgica los múltiples planos o dimensiones que una actuación en este sentido, como hemos visto, requiere<sup>218</sup>.

En segundo lugar, y desde una perspectiva subjetiva, también parece razonable postular que estas dimensiones deberían ser diseñadas y

<sup>214</sup> Nuevamente nos remitimos a los tantas veces mencionados estudios OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 21 y ss.; CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 26 y ss. Una perspectiva novedosa sobre el impacto de los *seniors* en el consumo y, en general, en la actividad económica –economía plateada– en DE CASTRO FREIXO, G., “El envejecimiento demográfico...”, cit., p. 364 y ss.

<sup>215</sup> Sobre el aspecto nuclear de esta promoción de la permanencia de los mayores en la actividad, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 24 y ss.

<sup>216</sup> Compartimos, por tanto, plenamente, la opinión del CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 174.

<sup>217</sup> De hecho, el tantas veces mencionado Informe del CES *La situación sociolaboral...*, cit., p. 176 no dudaba al señalar que se trataba de “de medidas que se han ido adoptando en diferentes coyunturas, que no han respondido a una consideración sistemática y de conjunto a partir de un diagnóstico sobre las características de este amplio segmento poblacional y de unas necesidades que se han agudizado en el contexto de la actual crisis, y que se han visto expuestas a valvenes y retrocesos”.

<sup>218</sup> En esta misma dirección se ha posicionado el CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 177.

aplicadas no solo por los sujetos y estructuras públicas<sup>219</sup> sino también por los interlocutores sociales y, obviamente, por los demás colectivos que ostentan intereses en este campo de la realidad sociolaboral<sup>220</sup>. Es más, creemos que esta colaboración no solo debiera quedar limitada a su participación en el diseño y orientación de tales medidas, sino que seguramente también debiera extenderse a su puesta en práctica. De ahí, por ejemplo, que sin olvidar el papel vital que deben jugar en este ámbito los servicios públicos de empleo, deba destacarse igualmente<sup>221</sup> la importancia de potenciar fórmulas de partenariado o incluso de colaboración público-privada en la gestión de tales servicios –evitando, eso sí, los tantas veces denunciados efectos *creaming* y *parking* que, como la experiencia de otros países ha demostrado, acontecen habitualmente cuando se contractualiza la prestación privada de estas herramientas de colocación<sup>222</sup>–; de fomentar la implantación de políticas empresariales de gestión de la edad y las competencias<sup>223</sup>, sensibilizando a las empresas y a los representantes de los trabajadores<sup>224</sup>, ofreciéndoles un catálogo de buenas prácticas, códigos de conducta<sup>225</sup> o incentivando la investigación social sobre estos temas; o, por último, potenciando –o incluso imponiendo en determinadas grandes empre-

<sup>219</sup> Un interesante elenco tanto de medidas legislativas, como acordadas por los interlocutores sociales, como, por último adoptadas por los servicios públicos de empleo en el tantas veces mencionado informe del CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 64 a 66.

<sup>220</sup> El Plan Nacional de Acción para el empleo de los Seniors (2006-2010) en Francia podría ser un buen ejemplo a seguir. Sobre el mismo véase QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 395. Sobre la necesidad de involucrar también en estas tareas a empresarios y sindicatos, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 13.

<sup>221</sup> De extremo interés a estos efectos resulta el informe EUROPEAN COMMISSION (2012), *PES and older workers: toolkit for Public Employment Services*, Brussels, Author: Ágota Scharle.

<sup>222</sup> Esta misma salvedad, especialmente importante por la menor empleabilidad –*hard to place*– que muchos de estos sujetos presentan en CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 109.

<sup>223</sup> Sobre estas políticas empresariales DE CASTRO FREIXO, G., "El envejecimiento demográfico...", cit., p. 359 y ss., a quien se reenvía para un análisis de las distintas dimensiones y contenidos de estas posibles estrategias. No obstante, resulta llamativo que el art. 43 Ley 62/2003 de 30 de diciembre solo se refiere al fomento de los planes de igualdad en favor de las personas con discapacidad. Sobre este tipo de gestión empresarial en Francia –Gestión Previsoria del Empleo y de las Competencias–, ampliamente, QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 404 y ss.

<sup>224</sup> En una línea similar, por tanto, a aquellos países –vid. OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 73– que han diseñado campañas públicas en este sentido.

<sup>225</sup> Sobre la experiencia británica en este punto, GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., "Edad y empleo: reflexiones...", cit., p. 417-418.

sas<sup>226</sup>– su tratamiento a través de la negociación colectiva, especialmente útil como ya hemos visto, y desarrollando así, por cierto, el tantas veces olvidado art. 42 Ley 62/2003<sup>227</sup>.

Por otra parte, y en tercer lugar, parece obvio que estas actuaciones, lejos de quedar únicamente delimitadas al tradicional ámbito de la flexibilidad normativa contractual, o del fomento económico del empleo y de la ocupación, deberían abarcar –además de una estructura administrativa de tutela y defensa más adecuada<sup>228</sup>–, cuestiones específicas y capitales para este colectivo desde una perspectiva reintegradora<sup>229</sup> como, en primer lugar, la necesidad de mejorar su presencia y la efectividad de las actuaciones más personalizadas de orientación, información y asesoramiento de los servicios públicos de empleo, especialmente en el caso del colectivo de mayor edad<sup>230</sup>. O, en segundo lugar, la de afrontar igualmente los problemas ligados a su formación<sup>231</sup>,

<sup>226</sup> Sobre la experiencia francesa en este punto, QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 405-406.

<sup>227</sup> Un primer estudio del contenido de los convenios y acuerdos Interprofesionales con relación con este colectivo en el tantas veces citado CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 131. En general, y más allá de la expresa mención en algunos convenios de la prohibición de discriminación por razón de edad, los contenidos más frecuentes suelen ser los relativos a las jubilaciones parciales y anticipadas y a los premios de jubilación o los ligados a los complementos de antigüedad. En relación con el papel de los planes sectoriales de formación y los acuerdos de empresa en los procesos de despidos colectivos véase el mencionado informe, p. 133 y ss. Sobre la regulación convencional de la movilidad "por disminución de capacidad", la adaptación o la reducción de la prestación, o de algunas tareas, tiempos de trabajo –guardias, turnos nocturnos–, o su papel en la especificación de la vigilancia de la salud o en la formación e información de este colectivo véase, desde una perspectiva preventiva, el amplio elenco de convenios citados por CARRERO DOMÍNGUEZ, C., MORENO MÁRQUEZ, A., "Prevención de riesgos laborales...", cit., p. 232 y ss. y en ARAGÓN GÓMEZ, C., "La ineptitud sobrevenida por razón de edad", en AAVV, *Trabajadores maduros...*, cit., p. 260-262. Sobre la experiencia francesa en este tema, especialmente en relación con el Acuerdo sobre no discriminación por edad y empleo de los seniors en el sector de la Banca, de 9 de julio de 2008, el Acuerdo nacional para el empleo de los senior en empresas agrícolas de 11 de marzo de 2001, y el importante rol jugado por el Acuerdo Nacional Interprofesional relativo al empleo de los senior, de 13 de octubre de 2005, firmado el 9 de marzo de 2006, véase, ampliamente, QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 391 y ss.

<sup>228</sup> Modelos como la HALDE francesa –QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 391– o la EEOC norteamericana –A DUBIN, K., "Una lucha no terminada...", cit., p. 373–, podrían ser de interés.

<sup>229</sup> O de reinserción en la ya clásica distinción de SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., "Trabajadores de edad avanzada...", cit., p. 227.

<sup>230</sup> Sobre la importancia de estos aspectos OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 12 y 76 y ss.; ID., *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 80.

<sup>231</sup> De hecho, hace ya más de veinte años GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 269 y ss. ya señalaba como "el único medio para atenuar los riesgos de exclusión del

adaptándola a sus características<sup>232</sup>, fomentándola tanto frente a empresarios como frente a trabajadores<sup>233</sup>, diversificando sus contenidos y prestando una mayor atención al reconocimiento de competencias adquiridas en la actividad laboral para salvar así las dificultades que impiden su utilización<sup>234</sup>, especialmente en el caso de las mujeres, de las personas con más reducido nivel educativo y los asalariados de edad más cercana a la jubilación<sup>235</sup>. Y todo ello sin olvidar la necesidad de reactivar el olvidado –al menos específicamente para este colectivo, sobre todo a nivel estatal<sup>236</sup>– apoyo al autoempleo y al emprendimiento<sup>237</sup> y un mayor control sobre las posibles discriminaciones directas o incluso indirectas en las ofertas de empleo.

Además, es obvio que esta nueva perspectiva debería profundizar en los instrumentos destinados a conservar el empleo de estos ciudadanos<sup>238</sup> desarrollando, por ejemplo, junto a los ya existentes, los ligados a la mejora de las condiciones de trabajo, a fórmulas más flexibles en la distribución de los tiempos de trabajo a lo largo de toda su vida laboral<sup>239</sup> o a la adaptación de la prestación, en tiempo<sup>240</sup> y en tareas, a las nuevas necesidades y situaciones de estas personas, con independencia de que dichas necesidades surjan, ya sea de su evolución física y psíquica o incluso de las necesidades de conciliación en relación con

---

empleo con la edad consiste en desarrollar políticas de formación continua, masivas. Diversificadas en función de las edades y las cualificaciones de los trabajadores y estrechamente articuladas con las exigencias de las nuevas tecnologías y los sistemas de organización del trabajo”.

<sup>232</sup> Interesantes recomendaciones sobre su duración y forma de impartición en OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 76.

<sup>233</sup> Seguramente aún serían de aplicación algunas de las propuestas de GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 270-271.

<sup>234</sup> Se comparten, por tanto, las acertadas propuestas del tantas veces citado informe CES, *La situación sociolaboral...*, cit., p. 119. Desde un plano de gestión empresarial DE CASTRO FREIXO, G., “El envejecimiento demográfico...”, cit., p. 361.

<sup>235</sup> Véase ampliamente OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 73 y ss.

<sup>236</sup> Se coincide, por tanto, y nuevamente, CES *La situación sociolaboral...*, cit. p. 185 y ss.

<sup>237</sup> De hecho, esta línea ya había sido propuesta a principios de los años noventa por GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 267.

<sup>238</sup> O “políticas de mantenimiento” si siguiéramos la clásica distinción de SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Trabajadores de edad avanzada...”, cit., p. 227.

<sup>239</sup> Nuevamente GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 271 y ss.

<sup>240</sup> Nuevamente de interés resultan las observaciones de la OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 79 y ss.; GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 266-267. Sobre el impacto positivo sobre la actividad de una mayor adecuación flexible de los horarios de trabajo y de las posibilidades de trabajo a tiempo parcial CABEZA PEREIRO, J., “Estado actual de la compatibilidad...”, cit., p. 148.



el cuidado de sus propios mayores<sup>241</sup>. Y todo ello reteniendo la necesidad, ya comentada, de un fomento de la formación en el empleo de este colectivo y del reconocimiento de las competencias adquiridas a través de su actividad, adaptando el contenido y los métodos de enseñanzas a sus particularidades<sup>242</sup> y fomentando, en último lugar, las políticas empresariales dedicadas a gestionar y potenciar correctamente la carrera profesional de estos seniors<sup>243</sup> siguiendo, por ejemplo, el modelo aportado por otros países como Francia<sup>244</sup>.

Por otra parte, y en esta misma dimensión, sería igualmente necesario potenciar los aspectos ligados con el desarrollo y especificación coherente de sus singularidades en materia de prevención<sup>245</sup>. En este último punto, seguramente sería necesario reiterar la importancia de incorporar una gestión transversal de la edad desde y en la prevención, que recuerde la necesidad de agregar esta perspectiva a la evaluación de riesgos<sup>246</sup>, a la formación e información de los empleados y a la vigilancia de la salud<sup>247</sup>, y, por tanto, la posible imposición en estos casos de una readaptación en su caso de la prestación, de la organización del trabajo o, incluso, de un posible cambio del propio puesto<sup>248</sup>

<sup>241</sup> Véase, por ejemplo, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 13. Sobre otra opción como sería la rebaja o "ajuste" salarial de este colectivo, si bien antes de la reforma de 2012, véase DÍAZ DE ATAURI, P.G., NIETO ROJAS, P., "La retribución del trabajador maduro...", cit., p. 186 y ss.

<sup>242</sup> Prácticamente por todos, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 12.

<sup>243</sup> Véase nuevamente GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 276, con interesantes propuestas en este ámbito.

<sup>244</sup> Sobre la aleccionadora experiencia francesa en este punto QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 405 y ss.

<sup>245</sup> Nuevamente OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 13; GUILLEMARD, A.M., *Envejecimiento...*, cit., p. 274 y ss.. Especialmente interesantes en este ámbito resultan las observaciones de URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 44 y ss., en especial cuando señala que "no se trata, por tanto, de generar un grupo específico, mayores de 45... sino de introducir la edad como condicionante de la prevención". Sobre la experiencia francesa en este concreto punto, QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 408 y ss.

<sup>246</sup> No se olvide que el art. 4 RD 39/1997 obliga a tener en cuenta, tanto en la evaluación inicial como en las sucesivas la posibilidad de que el trabajador... sea especialmente sensible, por sus características personales o estado biológico conocido, a alguna de dichas condiciones. Conectando esta sensibilidad con las consecuencias derivadas de la edad URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 46.

<sup>247</sup> Véanse en este sentido -URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 46- las oportunidades que abre el art. 37.3.g) RD 39/1997.

<sup>248</sup> Sobre el tema véase URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M., "Envejecimiento y prevención...", cit., p. 47 y ss. De forma más general, y sobre estas mismas cuestiones, puede consultarse a CARRERO DOMÍNGUEZ, C., MORENO MÁRQUEZ, A., "Prevención de riesgos laborales...", cit., p. 211 y ss., quienes acertadamente recuerdan que "no tiene

o del lugar donde aquel se realiza<sup>249</sup>. Es más en este caso quizás fuese necesaria la incentivación de protocolos y de las labores de formación e información frente al acoso por razón de edad –art. 54.2.g ET en la redacción dada por la Ley 62/2003–<sup>250</sup>.

Y del mismo modo, y aunque pueda parecer paradójico, seguramente sería necesario analizar nuevamente y en este mismo plano los instrumentos relacionados con un fin planificado y no arbitrario de la relación. La profundización en la prohibición de discriminación por razón de edad, el análisis de su tratamiento en los procesos de reestructuración, la búsqueda de fórmulas progresivas, más flexibles y menos complicadas que la actual regulación de la jubilación parcial o la posible incorporación de instituciones presentes en otros sistemas como la tutoría o el *portage*<sup>251</sup> debieran ser objeto, por tanto, de análisis y evaluación, junto con otras posibilidades como la bolsa de ahorro de horas o las cuentas-ahorro tiempo ya presentes en experiencias cercanas como la francesa<sup>252</sup> y que buscan, en definitiva, el establecimiento

---

sentido una gestión de la edad homogénea, unitaria, en la que se mantengan criterios que no se adapten a las necesidades específicas de los trabajadores... y por tanto no se dé respuesta a los riesgos. En concreto, el nivel de exigencia deberá ajustarse a la edad"; del mismo modo que "la ineptitud del trabajador maduro vendría condicionada, imprescindiblemente, por la imposibilidad de adoptar cualquier medida de prevención, incluida el cambio de puesto de trabajo". Sobre algunos resultados logrados en el ámbito de la negociación colectiva véase lo ya señalado en la nota 227. Téngase además, en cuenta que esta exigencia de adaptación a la edad del trabajador de las medidas de prevención puede deducirse igualmente de manera implícita del art. 123 LGSS que impone esta sanción cuando no se haya realizado la correspondiente "adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador". Por su parte, negando en general la posibilidad de aplicar analógicamente a este colectivo buena parte de la normativa de adaptación contractual legalmente prevista para las personas con discapacidad véase el exhaustivo estudio de ARAGÓN GÓMEZ, C., "La ineptitud sobrevenida por razón de edad", en AAVV., *Trabajadores maduros...*, cit., p. 254, si bien la autora utiliza en este caso la normativa de prevención para reconocer en estos casos la obligación de adaptación de las condiciones o el tiempo de trabajo, o incluso el derecho de ser eximido de la realización de determinadas funciones (p. 258). Sobre la posibilidad o no de reubicación véase de este mismo trabajo las p. 259 y ss.

<sup>249</sup> Sobre el posible uso del teletrabajo como instrumento llamativamente útil para este colectivo, DE CASTRO FREIXO, G., "El envejecimiento demográfico...", cit., p. 361.

<sup>250</sup> Y ello ya que, como acertadamente se ha recordado, no son escasos los supuestos incluso analizados por nuestros tribunales, en los que el rechazo de trabajadores de edad avanzada a mecanismos de prejubilaciones ha llevado a un auténtico acoso –vid. MANEIRO VÁZQUEZ, Y., "La cuestión de la edad...", cit., p. 75.

<sup>251</sup> Sobre estas dos instituciones en la experiencia francesa QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad y protección de los seniors...", cit., p. 412-413.

<sup>252</sup> Sobre la misma QUINTERO LIMA, M.G., "Discriminación por edad...", cit., p. 397-398 y p. 403.

de fórmulas flexibles y adaptables hacia el abandono progresivo de la actividad laboral<sup>253</sup>.

Finalmente, tampoco sería baladí el fortalecimiento del control público y sindical sobre toda la batería de normas que prohíben este tipo de discriminación, ya sean estas reales, o incluso meramente aparentes<sup>254</sup> o por relación, ya se produzcan en la negociación colectiva o en las prácticas empresariales –arts. 8.12, 8.13bis, 16.2 LISOS<sup>255</sup>–, así como la realización –si se nos permite, *last but not least*– de campañas destinadas, no solo a eliminar falsos mitos<sup>256</sup>, sino también a difundir y reafirmar socialmente valores como la experiencia y la edad frente a la terrible perspectiva que ve todo lo antiguo –el cambio de connotaciones del término “viejo” es significativo a este respecto– como algo negativo, caduco y sin valor<sup>257</sup>.

<sup>253</sup> Véase, ampliamente, OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 98 y ss.

<sup>254</sup> Sobre la expresa inclusión de esta distinción en la normativa de algunos países como en el Reino Unido, GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., “Edad y empleo: reflexiones...”, cit., p. 419.

<sup>255</sup> Sobre la situación anterior a la LISOS véase Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª) Sentencia núm. 112/2004 de 23 enero (RJCA 2004/828). Sobre la posterior TSJ Cataluña, sentencia núm. 1014/2006, de 10 noviembre (JUR 2007/58878).

<sup>256</sup> Algunos de ellos en OCDE, *Live longer, work longer*, 2006, p. 13. Sobre la importancia del fomento de este cambio de actitudes empresarial véase, de este mismo informe, las p. 104 y ss.

<sup>257</sup> Se coincide por tanto, y nuevamente, con CES *La situación sociolaboral...*, cit. p. 179-180. Véanse algunas referencias comparadas en OCDE, *Panorama de las pensiones 2011...*, cit., p. 73.