



MAYORES Y MERCADO DE TRABAJO

UNA VISIÓN INTRODUCTORIA

Fco. Javier Calvo Gallego

Universidad de Sevilla

Proyecto DER2015-63701-C3-1-R MINECO-FEDER



Un tema paradigmático del nuevo Derecho del Empleo...

- Demostración de la multiplicidad real y de la diversidad de los mercados de trabajo, muy lejos de la simple y tradicional agregación estadística
 - Factores como la edad, la cualificación, el género, la capacidad o la ubicación geográfica delimitan compartimentos en ocasiones estancos
 - Cada uno de ellos presenta características y, por tanto, problemas diferentes y requiere, por tanto, medidas diferentes y caminos o pathways diferentes
- Progresiva complejidad tipológica de las medidas y las insuficiencias de la simple perspectiva unilateral y pública con la que inicialmente se abordaron estos problemas
 - La experiencia ha demostrado la insuficiencia de la simple actuación normativa: no todo puede arreglarse mediante el recurso al BOE y a los elementos institucionales
 - Necesaria una visión multidimensional que aborde esta temática desde múltiples ópticas como la formación, la prevención, los elementos institucionales o normativos y su relación con la protección social
 - La necesidad de involucrar múltiples agentes: no solo públicos, desde muy distintas instancias territoriales –europeas, estatales y autonómicas-, sino también a sujetos privados: RSC o a nuevas formas de gestión del envejecimiento dentro de las empresas es un ejemplo
- Diversidad de intereses que confluyen en este ámbito –sistema complejo, casi caótico- y su evolución a lo largo del tiempo, con los consiguientes cambios en la prevalencia de unos u otros a lo largo del tiempo
 - De forma similar a lo que acontece con el binomio desempleo/flexibilidad \Leftrightarrow precariedad/calidad que ha marcado en general la evolución del Derecho del Trabajo en estos últimos treinta años
 - El tratamiento de las personas de edad ha pasado por diversas etapas marcadas, fundamentalmente, por su relación con el colectivo de personas jóvenes y por las necesidades económicas del sistema de protección social que hasta hace escasas fechas han sido las prioridades fundamentales
 - Si en un primer momento, la protección de este colectivo estuvo ligado a la necesidad de salvaguardar el sustento familiar del male-breadwinner (flexibilidad al margen)
 - En la década de los ochenta los intereses de este colectivo fueron “sacrificados” al altar del empleo juvenil, a costa del Sistema de Seguridad Social aún no maduro
 - No obstante, a partir del 2000 los previsibles problemas de aquella van a provocar una revitalización por el interés sobre este colectivo, pero no ya tanto por el mismo sino por el impacto que su salida tiene sobre la estabilidad económica del Sistema de Seguridad Social: retraso en la jubilación y prolongación vida activa
 - Sin embargo, la situación del colectivo joven ha provocado que la atención del legislador y de las políticas activas se centre en ellos (compárese el desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven con la Estrategia 55*+ prácticamente olvidada) relegando la atención sobre estas medidas



Rasgos tradicionales de este colectivo...

- Contexto social de este colectivo
 - Una fuerte diferenciación entre géneros –actividad y nivel formativo- consecuencia de la fuerte discriminación y la perpetuación de roles de géneros que padecieron tradicionalmente este colectivo femenino
 - Matización en el caso de la actividad (activación femenina de personas de edad) como consecuencia de la crisis
 - Menor nivel formativo alcanzado, especialmente cohortes de más de 50 años
- Modelo de carrera profesional típico de nuestro sistema
 - Fuerte presencia entre directivos y gerentes,
 - Una retribución comparativamente más alta que el resto de cohortes
- Factores institucionales
 - Menores problemas de atipicidad –tiempo parcial y temporal-, si bien con notables diferencias por género, cualificación y sectores de actividad
 - Aunque crecientes, presentan tasas de desempleo inferiores a la media => coste del despido basado en la antigüedad fomenta último en entrar, primero en salir y temporalidad como instrumento de entrada al trabajo (impropio periodo de prueba) y gestión de la crisis basada en la flexibilidad al margen.
- Principal problema
 - Desempleo de larga duración (el paradigma de este colectivo, hasta casi equipararlos)
 - Una vez que se sale, su menor capacidad física y de adaptación a las nuevas tecnologías (brecha digital), su menor formación inicial y la escasa incentivación a la formación continua (¿eficiencia?), su menor movilidad territorial, los niveles salariales más altos de los que partían, el canto de sirenas de las pasarelas a la jubilación y la existencia de un prejuicio generalizado frente a lo antiguo o viejo
 - Progresiva caída de la tasa de actividad (impacto sobre las edades reales de jubilación y el coste y la presión sobre el sistema de protección social)



Contexto europeo (I)...

- Plano normativo
 - Partiendo del derecho de las personas mayores a una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural –art. 25 CCDF)
 - Prohibición de discriminación por razón de edad => Art. 21 CCDF y Directiva 2000/78
 - Singular => carácter poroso o no permanente y no exclusión del proceso político y emergente => y novedoso en el panorama internacional (pero R. 162 OIT y jurisprudencia TEDH) =>
 - TJUE => principio general de la Unión que prohíbe tanto en el sector público o privado cualquier forma de discriminación directa o indirecta, acoso u orden discriminación, así como las represalias
 - No obstante, se admiten excepciones sectoriales(fuerzas armadas); por requisitos profesionales esenciales y determinantes cuando el objetivo sea legítimo y el objetivo proporcionado; así como, sobre todo (art. 6) las ligadas a finalidades legítimas como políticas de empleo, justificadas objetiva y razonablemente y a través de medios adecuados y necesarios (TJUE)
- Plano político: Estrategia Europea de Empleo: de colectivo desfavorecido al envejecimiento activo
 - Menciones Declaración de Essen 1994 => la Resolución 29/6/1995 sobre empleo de las personas de edad avanzada: formación, adaptación de condiciones laborales y evitar exclusión mediante sensibilización y evitación de barreras
 - Directrices para el empleo 1999, 2000 y 2001 y Agenda Social de Niza => incorporan ya las políticas de prolongación vida laboral mediante reformas de sistemas impositivos y de protección; capacitación, formación (TIC), flexibilidad (tiempo parcial voluntario) y sensibilización de empresarios
 - Directrices de 2002 incorporan el objetivo de una tasa de empleo 50% en 2010 personas entre 55 y 64 en línea con el Informe Conjunto de la Comisión y el Consejo sobre Aumento de la tasa de la población activa y fomento de la prolongación de la vida activa 2002 y el Informe Kok Jobs, Jobs, Jobs (2003) => coloca el problema del envejecimiento en el primer plano, insistiendo en la formación, en la calidad del ambiente y en incentivos para la permanencia en el empleo para empresarios y trabajadores.
 - Directrices 2003 y 2004 (Diez mandamientos, 5º) insisten en lo anterior señalando además la importancia de las medidas de seguridad y salud y eliminando los incentivos a una salida anticipada (jubilaciones anticipadas)
 - No hay cambios en las directrices integradas de 2005 a 2008 (17-18 y 23) ni en las de 2008 a 2010, ni tras Estrategia 2020
 - En el marco de la Iniciativa Emblemática Agenda para nuevas cualificaciones y empleos se insta a políticas envejecimiento activo



Contexto europeo (II): envejecimiento activo

- Comunicación de la Comisión de 2004 Aumentar el empleo de trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo
- “Orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones” 6 diciembre 2012
 - Elaborado por el Comité de Protección Social y el Comité de Empleo y aprobado por Consejo
 - Envejecimiento activo como participación en la vida social, económica, política y laboral
 - Junto con nuevas referencias a las necesidades de formación para mantener y/o reinsertarse en el mercado de trabajo; la importancia de condiciones de trabajo adecuadas y medidas específicas de seguridad y salud
 - Estrategias de gestión de la edad, adaptando las carreras y condiciones de trabajo a su situación
 - Insta a los SPE a proporcionar especial asesoramiento y apoyo de este colectivo
 - Evitar la discriminación por razón de edad, evitando estereotipos y poniendo de relieve su contribución
 - Rentabilizar el conocimiento de estas personas mediante equipos conjuntos y tutorías que permitan transmisión de conocimientos
 - Fiscalidad favorable al mantenimiento del empleo, (les compense trabajar)
- Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020
 - Uno de los tres retos fundamentales: el envejecimiento; se insta a abordar el envejecimiento de la mano de obra europea y la mejora de la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo para hacer frente a los riesgos existentes.
- Ideas similares en diversos documentos sobre el envejecimiento y el futuro de las pensiones como
 - Comunicaciones de la Comisión (2006, futuro demográfico; 2009 Envejecimiento) y en
 - El Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles
 - En todos ellos, mismas soluciones: adaptar lugares y métodos de trabajo, fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, conciliación, no discriminación...



España: algunas notas históricas (I)

- No es una cuestión nueva:
 - Decreto 2431/1966 de 13 de agosto ya establecía normas especiales en relación con los trabajadores de “edad madura” mayores de 45 años aptos para su oficio
 - Preferencias en operaciones migratorias y para la obtención de créditos para esta finalidad
 - Inscripción preferente como desempleados con preferencia en llamamientos, en acciones de “políticas activas de mano de obra”, en cursos de readaptación profesional, perfeccionamiento o preformación
 - Preferencia de permanencia en situaciones de crisis laboral o reconversión (despidos colectivos)
 - Posibilidad de prórrogas en el seguro de desempleo y de prestaciones complementarias
 - No se realizó seguimiento ni control de la norma => UCELAY dudar de su alcance y eficacia
 - Decreto 1293/1970 de 30 de abril, desarrollado por la O. 18 enero 1971
 - Reduce la edad del colectivo objeto de atención a los cuarenta años
 - Prohíbe y elimina las edades máximas para las admisiones, ascensos y cambios de puesto salvo que dichas limitaciones estuvieran justificadas por las características del puesto de trabajo
 - Las oficinas de colocación no concederían visado a las ofertas de trabajo que incorporaran discriminaciones por edad
 - Mantenía la preferencia en supuestos de crisis laboral o reconversión, la preferencia en la colocación y en las operaciones migratorias
 - Las empresas de más de 25 trabajadores debían elaborar lista de puestos de trabajo que podían reservarse a este colectivo
 - Se hace referencia –por primera vez creo- a las posibilidades del empleo autónomo
 - Se instaba al control de estas medidas por la Inspección de Trabajo
 - Incorpora bonificaciones del 25 o del 50% de las cotizaciones en función de la edad; modificadas por el D. 1377/1975
 - Decreto 3090/1972 sobre Política de Empleo establecía como uno de los objetivos establecer medidas específicas para los trabajadores maduros
 - Ley de Relaciones Laborales 1976
 - preferencia de mayores de cuarenta en reestructuraciones de plantilla
 - Autorizaba al Ministerio de Trabajo para dictar normas sobre reserva de puestos o sobre bonificaciones en la contratación



España: algunas notas históricas (II)

- Este tratamiento unificado de este colectivo, que empieza a desintegrarse con la LRL, desaparece con la crisis de los ochenta, generando un sistema “aluvional” y confuso.
- Punto de partida
 - Se reconoce la edad como causa de discriminación legal (art. 4 y 17 ET, Ley 62/2003) y jurisprudencialmente STC 75/1983
 - Posibilidad de medidas específicas para, entre otros, los mayores de 45 años => art. 10 Ley Básica de Empleo 51/1980 y art. 17.3 ET => Posteriormente continuada en los art. 2 y 26 Ley de Empleo 56/2003
- Flexibilidad contractual:
 - RD 1363/1981 de 3 de junio abrió la posibilidad de contrataciones temporales sin causa; posteriormente generalizada RD 1989/1984.
 - Sin embargo, cuando la DD Ley 10/1994 y otras posteriores –art. 42 Ley 42/1994; RDL 12/1995 y Ley 13/1996- mantendrán en vigor esta posibilidad para desempleados mayores de 45 años.
 - Cuando esta posibilidad finalmente desaparezca, se sustituirá por la posibilidad de estipular contratos de fomento de la contratación indefinida –Ley 63/1997, Ley 12/2001-
 - Finalmente, cuando también se cierra esta posibilidad => uno de los colectivos bonificados CAE o incluso en el contrato generaciones –Ley 11/2013-
- Incentivos económicos
 - Amplísimo número de normas que han incentivado este tipo de contrataciones desde el RD 1364/1981 hasta la Ley 64/1997, pasando por la Ley 22/1992, mediante subvenciones pero, sobre todo, bonificaciones en las cotizaciones
- En su tratamiento en los SPE,
 - se siguen señalando como colectivos prioritarios=> art. 19 octies LE señala la elaboración de programas específicos de empleo y diseño de itinerarios individualizados de empleo,
 - Y aunque inicial se prestó escasa atención en la regulación de la formación para el empleo, posteriormente corregida con las menciones que al mismo se realizaron en el art. 5.3 RD 395/2007
- Despidos colectivos
 - ET provocó la desaparición de su prioridad de permanencia => efectos => sobrerrepresentación de este colectivo en ERE.
 - DA 16 Ley 27/2011 –RD 1484/201- encarece estos despidos; efectos no claros



España: algunas notas históricas (III): jubilación

- Jubilación forzosa como paradigma del reparto del empleo:
 - Aparece en la DA 5 Ley 8/1980 –DA RDL 1/1995- con los antecedentes conflictivos de ciertas Reglamentaciones de trabajo de los años cuarenta y CC tras la Ley de 1958
 - Habilitaba al Gobierno para fijar edad máxima según las disponibilidades de la SS. y el mercado de trabajo y en todo caso 69 años; y permitía también a la negociación colectiva fijar edades obligatorias de jubilación
 - STC 22/1981 y STC 58/1985- => inconstitucionalidad de edad máxima pero admisibilidad condicionada de la jubilación forzosa por Convenio como medida de política de empleo, aunque esta conexión se debilitó por el TS 14.07.2000
 - Derogación => Ley 12/2001 por el cambio en la situación de empleo y, lo más importante, por la situación de Seguridad Social y envejecimiento; interpretación STS 09.03.2004
 - Reactivación bajo nuevos presupuestos y condicionada
 - Ley 14/2005, de 1 de Julio => calidad en el empleo
 - DA 36 Ley 27/2011 => exigencia trabajador 80% BR
 - Derogación definitiva => Ley 3/2012, de 6 de Julio => incluso en una situación gravísima de desempleo, no ya tanto el envejecimiento sino la situación presupuestaria de la Seguridad Social impiden utilizar estos instrumentos de reparto del empleo
- Esta misma conclusión observando la evolución de otros tipos de jubilación como la progresiva y las anticipadas en las Leyes 40/2007; 27/2011 y RDL 5/2013
 - Prioridad es retrasar la edad de jubilación real => Posibilidad de compatibilizar trabajo a TC y trabajo => art. 214 LGSS Pensión de jubilación y envejecimiento activo
 - Pero no para proteger al trabajador maduro sino para controlar el déficit del sistema => Ley 23/2013 23 de diciembre, Factor de Sostenibilidad e Índice de Revalorización Sistema de Pensiones



La Estrategia 55 +

- La Estrategia Global para el empleo de las trabajadoras y los trabajadores de más edad 2012-2014 aprobada por Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011
 - Origen en el compromiso en Acuerdo Social y Económico de 2 febrero de 2011, acuerdo básicamente de pensiones...
 - Primera de las “Estrategias” que aunque de escaso valor jerárquico reflejan la necesidad no solo de coordinar múltiples sujetos, públicos y privados, sino también de una perspectiva multidisciplinar con clara impronta –incluso en su denominación- Europea.
 - Problema capital => carácter programático de muchas de las medidas propuestas, que remitían a un desarrollo posterior, que no fue tal, por el cambio de partido en el gobierno.
- Contenido:
 - Tras un diagnóstico y una contextualización internacional bastante concisos –sobre todo su lo comparamos con la EEEEJ- en el que se apuesta por un modelo dinámico de nevejimiento activo nordico frente al asistencial continental
 - Cuatro grandes objetivos (sin indicadores específicos => Estrategia Empleo 2012-2014)
 - Principal => Elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los trabajadores y las trabajadoras mayores de 55 años.
 - Favorecer el mantenimiento en el empleo de 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.
 - Mejorar las condiciones de trabajo, con particular atención a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo.
 - 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
- Escasa o casi nulo desarrollo de buena parte de estas medidas, en línea con la escasa atención específica a este colectivo en los Planes y Estrategias posteriores => preocupación en cuantía pensiones como problemas de déficit; solo en cuanto englobado en especialmente afectados por el desempleo



Conclusiones

1. Colectivo de geometría variable pero siempre con problemas específicos de ocupación
 - Esta situación, con diversidad por género, nivel formativo y ocupación, se conecta con factores como el declive físico; la brecha formativa y digital; el rápido anquilosamiento de conocimientos; su menor movilidad y adaptabilidad, sus altas condiciones salariales de partida, desvalor generalizado hacia lo “viejo”..
2. Los problemas están ligados no a la calidad sino al desempleo de larga duración.
 - La estructura de costes de salida ha favorecido la estabilidad de este colectivo frente a unos jóvenes más preparados (cuidado, uno de los posibles efectos de la reforma) que han soportado una flexibilidad al margen
 - El modelo típico de carrera profesional ha favorecido su ascenso en nivel y retribución
 - Pero privados de este escudo protector, sus condicionantes dificultan su reintegración, más aun cuando durante bastantes años ha existido la salida “fácil” de su pase a la jubilación
3. Objeto de una atención casi permanente por nuestro ordenamiento
 - Tras un tratamiento global preconstitucional, coordinado aunque carente de eficacia
 - Se produce un tratamiento disperso, centrado en la flexibilidad de contratación y en el fomento económico de la misma, mientras la prioritaria atención a los jóvenes y un sistema de protección aún no maduro facilita políticas de reparto del empleo centradas en la jubilación forzosa o el contrato de relevo
 - Pero la maduración del mismo y el problema del envejecimiento hacen que, al menos teóricamente, este tipo de políticas tiendan a desaparecer, sustituidas por un retraso en la edad de jubilación que debía ser acompañado por medidas tendentes a incentivar la permanencia en el trabajo
 - Sin embargo, la prioridad política ha estado centrada en los jóvenes y en la estabilidad presupuestaria, sin que se haya desarrollado las medidas de la Estrategia 55 +
 - Esta permanencia se ha dejado al simple juego de las necesidades familiares, del mismo modo que seguramente la reducción de la tasa de sustitución derivada de la aplicación del factor de sostenibilidad supondrá un importante incentivo a la permanencia en el mercado



Conclusiones

4. Sin embargo la gravedad del problema (tasa de dependencia) recomienda medidas que fomenten la permanencia o la reincorporación:
- Deberían ser objeto de un tratamiento normativo coherente y ordenado que evite la tradicional dispersión, ya sea una norma concreto o incluso mejor, dada la pluralidad de sujetos implicados, una nueva Estrategia
 - Este tratamiento conjunto debiera tener en cuenta esta pluralidad de partes implicadas tanto en su elaboración –distintas administraciones implicadas, agentes sociales, organizaciones representativas- como en su ejecución, dando un papel a la negociación colectiva y los agentes privados en especial a través de la RSE y sus instrumentos. En cambio, muchas más dudas cuando estas fórmulas de partenariado y colaboración público privada se articulan en la gestión de las políticas activas.
 - Estas medidas no deben quedar limitadas a la flexibilidad normativa y al fomento económico de efectos más que dudoso –efecto peso muerto-
 - Deberían abarcar junto con estructuras administrativas para su defensa y tutela –especial control de posibles cláusulas o actos discriminatorios-
 - Tratamiento específico por parte de los SSPE en los procesos de información orientación y, sobre todo de formación, con peculiar atención a los colectivos con baja cualificación y femenino y prestando una especial atención al reconocimiento de cualificaciones adquiridas a través del trabajo
 - Prestar una especial atención a la formación continua, singularmente en relación con las TIC, rompiendo el mito de su ineficiencia para empresarios y trabajadores y adaptándola a sus características
 - Fomento del autoempleo y emprendimiento
 - Apoyo a fórmulas más flexibles de trabajo que permitan su progresiva adaptación en tiempo y en tipo de prestación a las circunstancias físicas y psicológicas del trabajador y su evolución, así como a las necesidades de conciliación => políticas de apoyo a gestión de carreras profesionales de los seniors (Francia)
 - Especial atención a los riesgos y a su prevención convertido la edad en elemento transversal de la gestión preventiva. Especial atención a protocolos de acoso por edad
 - Fórmulas consensuadas, progresivas y no discriminatorias de extinción del contrato.



Muchas gracias

Disponible en:

<http://grupo.us.es/iwpr/>