

TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA Y POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: RETOS ESTRATÉGICOS, CONTUMACES REALIDADES

Manuel García Jiménez

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

EXTRACTO

Las previsiones sobre la evolución de la población a nivel mundial y de los diferentes territorios, destacándose el especial relieve que tendrá en la misma el colectivo de personas de mayor edad, ha llevado a plantear desde diferentes instancias la oportunidad de una labor política de amplio espectro tanto a nivel internacional, como por parte de los Gobiernos estatales, a fin de que, entre otros objetivos, se articulen medidas que permitan alcanzar la participación activa de las personas de más edad en los asuntos sociales, económicos, culturales y cívicos.

El problema, sin embargo, surge de inmediato al plantearse cuál es el sentido que deba otorgarse primariamente a la política a adoptar en relación con esta nueva situación. Y, en tal sentido, nuestro estudio se centra en el análisis de las políticas de mercado de trabajo –en su versión activa– ligadas a la cuestión del envejecimiento activo, destacándose en este punto el perfil obsoleto e inmovilista que las mismas presentan, lo que les lleva a estar de espaldas a los retos que plantean los cambios de la nueva realidad sociodemográfica y ocupacional.

Se reclaman, por el contrario, políticas de mercado de trabajo o políticas de empleo (tanto en el empleo como para el empleo) específicas para los trabajadores de mayor edad que superen el actual horizonte que se encuentra ante nosotros, y que viene a caracterizarse por su perfil fragmentario, con un excesivo apego al viejo escenario de las bonificaciones, y en el que las medidas vinculadas a la permanencia y el acceso al empleo del colectivo de trabajadores de mayor edad se encuentran en franco retroceso.

Palabras clave: trabajadores de edad avanzada, políticas de empleo, envejecimiento activo y mercado de trabajo.

Fecha de entrada: 06-03-2017 / Fecha de aceptación: 13-03-2017

ADVANCED AGE WORKERS AND LABOR MARKET POLICIES: STRATEGIC CHALLENGES, CONTUMACIOUS REALITIES

Manuel García Jiménez

ABSTRACT

The projections on the evolution of the population worldwide and of the different territories, highlighting the special importance that the group of older people will have in it, has led to raise from different instances the opportunity of a broad political work both at the international level and by the state governments, so that, *inter alia*, measures are articulated to enable the active participation of older persons in social, economic, cultural and civic affairs.

The problem, however, arises immediately when considering the meaning that should be given primarily to the policy to be adopted in relation to this new situation. And, in this sense, our study focuses on the analysis of labor market policies –in their active version– linked to the issue of active aging, highlighting at this point the obsolete and immobile profile that they present, which leads them to turn their backs to the challenges posed by changes in the new sociodemographic and occupational reality.

On the contrary, labor market policies or employment policies (both in employment and in employment) are demanded for older workers who exceed the current horizon before us, and which is characterized by its fragmentary profile, with an excessive adherence to the old scenario of bonuses, and in which the measures related to the permanence and access to employment of the collective of older workers are in sharp decline.

Keywords: older workers, employment policy, active aging and labor market.

Sumario

1. Un contexto socio-económico mutado: Cambios en la pirámide de población y mercado de trabajo
2. Los trabajadores de edad avanzada y «envejecimiento activo»: ¿Qué perspectiva elegir para su gestión?
3. Políticas de mercado de trabajo en España y «envejecimiento activo»: ¿Un enfoque «real» o puramente «estratégico»?
 - 3.1. ¿Deben ser selectivas las políticas para las personas de mayor edad si quieren ser eficaces? La frustrada y frustrante única experiencia «nacional»
 - 3.2. La actual dilución de las políticas laborales para «55+» en la Estrategia «común», igualmente fracasada, de activación por el empleo: De la inactivación al yermo
 - 3.3. El papel del autogobierno territorial en las políticas de mercado de trabajo para trabajadores de edad avanzada: Entre la dispersión y la tradicional ineficacia
4. Reflexiones finales: ¿Y el futuro qué?

1. UN CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO MUTADO: CAMBIOS EN LA PIRÁMIDE DE POBLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Sorprendentemente huérfano de referencia nominativa en el artículo 14 de la CE, aunque implícitamente incluida por la cláusula abierta que contiene, la edad de la persona en general, y la del trabajador en particular, es expresamente considerada –al final de su largo texto– por el importante artículo 21.1 de la **Carta comunitaria de derechos fundamentales** como una condición sociodemográfica y biológica que no admitiría discriminaciones. Pero todo jurista conoce, y buena parte de la ciudadanía (la de menor edad, y la de mayor edad) padece, la profunda brecha que hay entre el ambicioso discurso normativo (lo que las grandes normas dicen que deben ser las cosas) y la, normalmente, mucho más resignada, y decepcionante, práctica (lo que sucede realmente en el mundo de vida diario)¹. El mismo Derecho es consciente de esta distancia y viene haciendo, por lo que al mundo socio-laboral afecta, de la «edad del trabajador» una de las fuentes esenciales para la segmentación de políticas públicas y estatutos jurídicos. Es evidente que, sin perjuicio de los riesgos de «estigmatización» que conlleva para grupos y personas que quiere proteger mediante la garantía de un trato igualitario efectivo, tras esta constante e intensa diferenciación normativa e institucional está la voluntad de evitar, o corregir, los muchos riesgos de desigualdad y discriminación que pesan, en especial para su acceso –jóvenes y maduros– y permanencia –maduros, edad avanzada– en el mercado de trabajo –también por lo que refiere a los sistemas de seguridad social–, de las personas y grupos caracterizados, a veces «etiquetados», atendiendo a su edad².

Ciertamente, razones para esta toma en consideración subjetivada, singularizada, hay y muchas en España, tanto en la «banda baja» (jóvenes) como en la «banda alta» (maduros, y edad avanzada), pues si grave es la situación de desempleo, y también de precariedad, de «los jóvenes», grave, y mucho, es la situación de desempleo, y también de desprotección, de «los mayores»³.

¹ Precisamente, la «ambición» de la teoría «realista» del Derecho sería la de poder conjugar norma y realidad, aunque su «sueño» dista de haberse cumplido. Para el pensamiento de uno de los mejores juristas realistas, A. Ross, *vid.* MONEREO PÉREZ, J. L.: «Alf Ross, la ambición de la teoría realista del Derecho», estudio preliminar, en A. Ross, *Lógica de las normas*, Granada: Comares, 2000, págs. XI y ss.

² *Vid.* OLARTE ENCABO, S.: *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades de inserción. La «subjetivación» de las políticas activas de empleo*, Pamplona: Aranzadi, 2008.

³ Recientemente, para un sugerente y completo análisis, *vid.* ROJO TORRECILLA, E.: «El derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de la edad». Ponencia presentada en el Curso de verano de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo dedicado al envejecimiento de la población trabajadora. 6 de septiembre de 2016. Texto íntegro en <https://www.slideshare.net/erojotorrecilla/el-derecho-a-la-igualdad-de-trato-y-no-discriminacion-por-razon-de-edad-la-proteccion-de-las-personas-de-edad-avanzada>

Aunque deben preocupar y, sobre todo, ocupar ambos extremos, la atención hoy parece inclinarse hacia la «edad otoñal», quizás por la mayor vulnerabilidad que representa este tiempo en relación con la «edad primaveral». Al respecto, los datos –al menos en sus tendencias básicas, pues no todos son exactamente coincidentes– son suficientemente conocidos, porque se exhiben –no creo que de forma desinteresada o neutral, como mera realidad sociológica y demográfica–, continuamente, en diferentes informes, documentos y estudios de organizaciones internacionales de muy diverso «pelaje» (ONU, OIT, OCDE) y en ellos se expresa claramente la tendencia al «envejecimiento» de la población. España, otrora «campeona» de natalidad, tanto que hoy experimenta los efectos, en su sistema de pensiones, de la generación denominada *baby-boom* (nacidos en los años 60, la época del desarrollismo), hoy aparecería, cómo no, también destacada, pero ahora por lo contrario: todas las previsiones –Eurostat, INE– apuntan a ese deterioro de la ratio entre menores de 30 años y mayores de 60 años, y, por supuesto, la ratio de dependencia propiamente dicha, esto es, entre menores de 30 años y mayores de 65 años –ya edad pensionable, sin perjuicio de las reformas legales que la sitúan en 67 años, e incluso en un horizonte de más edad–⁴.

Por supuesto, no tenemos ninguna pretensión de perdernos en tediosos números, extensas cifras y frías –y siempre estimativas– estadísticas, pues no es nuestro oficio ni el de sociólogo ni el de demógrafo. Aquí solo pretendemos recordar lo más objetivo de esta cambiante realidad sociodemográfica, y por tanto socio-cultural, para comprender mejor sus impactos indudables –en términos de realidades y de retos, también de cambios normativos– en lo jurídico-laboral (empleo, relaciones laborales y pensiones). A tal fin, dos observaciones son básicas. La primera es que, al margen de la certeza de las cifras –menor a más larga es la proyección, como es evidente, pese a presentarnos lo que son estimaciones más bien como si de «presente» se tratara–, lo cierto es que España «envejece» y lo hace más que otros países, y eso afecta a su mercado de trabajo, y al conjunto de las instituciones jurídico-sociales.

En términos de concentración del número de personas por tramos de edad⁵, destaca la pérdida de población en el tramo comprendido entre 30 y 49 años, así como el paralelo crecimiento del grupo de edad entre los 55 a 59 años, desplazando así al predominante en la actualidad –el de personas entre 40 a 44 años–. Y, en fin, el porcentaje de población –en este análisis menos relevante, por cuanto nos centramos en políticas de mercado de trabajo, no de protección social– de 65 años y más, que actualmente se sitúa en el 18,7% del total de la población, pasaría a ser del 25,6 % en 2031 –dejamos los porcentajes para tiempos posteriores, demasiado lejanos e inciertos–.

La segunda es que, este fenómeno cierto de envejecimiento de la población incidirá claramente sobre la población que se encuentra en edad de trabajar (entre los 16 y los 65 años de edad). En este sentido, es importante resaltar cómo en la actualidad ya se presencia una reducción de

⁴ Vid. ABELLÁN, A. et al.: «Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos», en <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos17.pdf>

⁵ Vid. INE: Proyecciones de población 2016-2066, octubre 2016.

la tasa de población que se encuentra comprendida en el conjunto delimitado por tener una edad comprendida entre 16 a 34 años. En cambio, para los tramos de edad comprendidos entre los 45 a 54 y 55 a 64 años, el crecimiento es constante en esta última década. Las realidades ocupacionales, sin embargo, son complejas. Así, un dato especialmente llamativo para la realidad española es que del total de población activa mayor de 55 años (3,3 millones), un altísimo porcentaje, más del 95 %, se encuentra en la franja entre 55 y 64 años, en cambio, la participación activa en el mercado de trabajo baja mucho a partir de los 65 años. El hecho diferencial por factor de edad de España es manifiesto (tabla 1)⁶.

Población activa de 55 a 74 años en Europa, 2015 (en miles)

	55 - 64	65 - 74	Mayores de 55
Unión Europea 28	37.177,1	4.609,4	41.786,5
Unión Europea 15	30.020,8	3.720,0	33.740,8
España	3.187,5	145,7	3.333,2

Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de datos de Eurostat.

Esta situación queda contrastada mediante el análisis de la tasa de actividad. Mientras que para el tramo de 55 a 64 años, las tasas son similares en Europa y en España (entre 57 y 58%), para los mayores de 65 años, las tasas en España se sitúan muy por debajo (3,4% frente a 9,2% en la UE28). Una situación que no tiene sesgo de género (tabla 2).

Tasas de actividad de 55 a 74 años en Europa, por sexo, 2007 y 2015 (en %)

	Total		Hombres		Mujeres	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
%	55 a 64 años		55 a 64 años		55 a 64 años	
Unión Europea 28	47,0	57,3	56,8	65,0	37,9	50,0
Euro Zona (19)	46,2	58,0	55,6	65,2	37,2	51,1
España	47,4	57,6	62,8	66,2	32,7	49,4

.../...

⁶ Vid. Informe del Gabinete Técnico UGT sobre la situación de los trabajadores mayores de 55 años en el mercado de trabajo español. 2017.

	Total		Hombres		Mujeres	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
.../...						
	De 65 a 74 años		De 65 a 74 años		De 65 a 74 años	
Unión Europea 28	7,5	9,2	10,2	12,2	5,2	6,6
Euro Zona (19)	5,7	7,5	8,1	10,2	3,7	5,2
España	3,5	3,4	5,3	4,0	2,1	2,8
Fuente: Gabinete Técnico CEC-UGT a partir de Eurostat, en el Informe citad nota precedente.						

Obviamente, este panorama de notables cambios demográficos, que no hay que ver necesariamente como amenazas (óptica favorita en un retorno a la «economía –y la política– del miedo»), sino más bien como desafíos y oportunidades, tendrá una repercusión importante en cuanto al mercado de trabajo, que presenta situaciones muy complejas y contradictorias, como se ha evidenciado. A la vista de tales diagnósticos –que prevén notables desequilibrios– sobre las previsiones de la evolución de la población a nivel mundial o de territorios y países, se ha solicitado desde diferentes instancias una labor política de amplio espectro por la que las organizaciones internacionales y los Gobiernos estatales articulen medidas que posibiliten alcanzar la participación activa de las personas de más edad en los asuntos sociales, económicos, culturales y cívicos. Y ello tomando en consideración los tres pilares centrales que se han de valorar en todo caso, dado los efectos que los mismos tienen sobre la consecución de la participación activa de las personas de mayor edad: las rentas, el trabajo y la protección social. El problema, sin embargo, surge de inmediato al plantearse cuál es el sentido que deba otorgarse primariamente, sin perjuicio, claro está, de la siempre recomendable sistematicidad y del carácter integral, a la política a adoptar en relación con ese nuevo enfoque, cuya noción se mueve entre las típicas «fórmulas mágicas» –impostura– y la necesidad de renovación: el llamado «*envejecimiento activo*»⁷.

2. LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA Y «ENVEJECIMIENTO ACTIVO»: ¿QUÉ PERSPECTIVA ELEGIR PARA SU GESTIÓN?

Es evidente que el primer problema que surge es el de dotar a este concepto, hoy tan recurrente y omnipresente, como ambiguo, válido para una cosa y la opuesta, como tantos otros términos del célebre «neo-lenguaje» funcionalista tan del gusto de la ciencia –y de la política–

⁷ Vid. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: «Responsabilidad social empresarial y envejecimiento activo», en *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 7, núm. 3, 2013; YSÀS MOLINERO, H.: «Older workers and employment policies: Which role do the social partners play?», *Iuslabor*, 1-2016.

contemporánea (piénsese, para el ámbito jurídico-laboral, en el término de «*flexi-seguridad*»)⁸, de un contenido preciso. Baste recordar que mientras unos buscan en él un enfoque de gestión innovadora de la biodiversidad sociodemográfica presente, cada vez más, en los ambientes de trabajo –como el relativo al sexo, a la nacionalidad, o incluso a la cultura, entre otros–, otros solo ven en él una fórmula para reducir el enorme coste económico, directo e indirecto, que supondrá «plagar» de trabajadores de mayor edad las organizaciones productivas. Una óptica economicista esta última, por cierto, que está muy presente en la reforma laboral de 2012, para la que los mayores de 50 años serían «víctimas propiciatorias» para el sacrificio de sus empleos en el altar del reajuste productivista (célebre «Enmienda Telefónica»). Un «enfoque sacrificial», según pone de manifiesto la doctrina científica que, por cierto, asume plenamente el Tribunal Constitucional (STC 66/2015), sin más contrapeso normativo que una, vaga y apriorística, convicción de que tales colectivos están en mejor posición en la protección social que otros grupos de trabajadores más jóvenes⁹.

Precisamente, en este punto convergen los problemas del mercado de trabajo con los de protección social, y no ya solo en su vertiente de pensiones públicas, hoy en el centro del huracán, aunque también sean muy relevantes. No por casualidad, la única ley española (el tristemente célebre RDL 5/2103) que recoge expresamente en su título el concepto de «envejecimiento activo» tiene que ver con reformas restrictivas del acceso a una pensión pública. Y ello no ya solo dificultando las jubilaciones anticipadas –como medida de rejuvenecimiento de las plantillas, medida tan difundida en la experiencia de reconversión de plantillas en España–, sino promoviendo el retraso en la jubilación –total o parcial–. Las propias instituciones comunitarias, que alentaron con fervor el debate en un sentido más ambivalente, hoy lo decantan en esta dirección.

En efecto, aunque el presupuesto sería hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades en el empleo y en la ocupación, pilar de una política global de integración y empleabilidad de los colectivos de personas de edad avanzada, con la mayor participación activa de todos los actores involucrados en el mercado de trabajo, luego, en la práctica, las mayores concreciones se vinculan al retraso en la salida del mercado de trabajo para mejorar la sostenibilidad de las pensiones. El enfoque más global u holístico del «envejecimiento activo», conforme a sus orígenes más relevantes¹⁰, termina siendo básicamente una cuestión básicamente de «modernización del sistema de pensiones», a efectos de ofrecer un argumento no solo demográfico sino científico-social a los procesos de reajuste de estos, planteando el retraso en la jubilación –«envejecimiento activo»– como alternativa más tolerable socialmente a la pensión reducida.

⁸ Para diversos enfoques críticos vid. AA. VV. (coord. J. P. Landa Zapirain): *Estudios sobre la estrategia de flexi-seguridad. Una aproximación crítica*, Albacete: Bomarzo, 2009.

⁹ Así lo sostiene, con una posición muy crítica de esta jurisprudencia «eficientista», el profesor C. MOLINA NAVARRETE en «"Envejecimiento activo" versus prohibición de "despido por edad": ¿Quién debe pagar los costes sociales?», RTSS.CEF, núms. 389-390, 2015, págs. 123 y ss.

¹⁰ Vid. CARRASCOSA, R. et al.: «Successful aging: Un enfoque holístico», *Gerokomos*, vol. 21, núm. 4, 2010.

En todo caso, reflorece el enfoque más productivista, tan del gusto de la OCDE, cuya posición bien puede resumirse así: «vivir más tiempo, para ser más productivos durante más tiempo»¹¹.

Un enfoque productivista que lejos de reducirse ha crecido exponencialmente en estos años, como expresan las propias revisiones-recomendaciones efectuadas por ella en tiempos más recientes (Recomendación sobre el Envejecimiento y políticas de empleo –*Recommendation of the Council on Ageing and Employment*, 2015–). Las instituciones comunitarias, que ya en sus inicios mantienen esa conexión económica, si bien el enfoque parece más abierto, sin decantar de forma precisa las diversas opciones de políticas públicas y sociales necesarias a tal fin¹², también irán decantándose, al margen de primar en una etapa un enfoque más que en otro, por una visión instrumentalista: cuidar de la salud de las personas de edad avanzada en los lugares de trabajo no puede ser una opción, sino una necesidad, por cuanto solo con el mantenimiento de la mayor parte de la población laboral en activo serán viables los sistemas de pensiones. Por lo tanto, en el horizonte Europa 2020, el alto dinamismo y la mayor competitividad de las economías europeas exigirán atender esta realidad sociodemográfica. Y en ese contexto, sutilmente evolutivo –o involutivo, según se vea–, tendrá lugar el «Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Soledad Intergeneracional» (2012).

Con él se promoverá, más que se inaugurará –como sostiene cierto sector doctrinal– ese nuevo concepto amplio pero instrumental que, partiendo de la dimensión de atención a la salud que acogiera en su día la OMS, termina concretándose más en la necesidad de favorecer la permanencia de las personas en el trabajo en aras de la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, máxima expresión de la solidaridad intergeneracional («La aportación de la UE al envejecimiento activo y a la solidaridad entre las generaciones», Comisión Europea, 2012). Puede explicarse así, nunca justificarse, que ni la Unión Europea, ni buena parte de sus Estados miembros, mucho menos España, cuente a día de hoy con un marco jurídico o cuerpo legislativo en materia de empleo ni sobre protección social que tenga como eje articulador la cuestión del envejecimiento activo, salvo la relativa a la promoción de la mayor permanencia posible en las empresas de las personas de mayor edad¹³.

Claro está, una vez más, este es el discurso oficial y también algunos reflejos de normas concretas, pero la realidad va por otro camino y sabemos bien que las empresas siguen prefiriendo un

¹¹ En su informe «Live longer, Work longer» (2006) lo define como «la capacidad de las personas, a medida que se hacen mayores, para llevar una vida productiva en la sociedad y la economía». Una sugerente crítica de este enfoque productivista dominante en MORENO ROMERO, F.: *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea*, Granada: Comares, 2016.

¹² Vid. Comunicación de la Comisión Europea de 21 de mayo de 1999, COM (1999) 221 final, «Hacia una Europa para todas las edades: promocionar la prosperidad y la solidaridad intergeneracional».

¹³ Vid. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: «Protección social y envejecimiento activo», en AA. VV., *El envejecimiento activo, nuevo reto de salud laboral: entre tradición y renovación*, Fraternidad-Universidad de Jaén, 2017, pág. 23.

enfoque de gestión del envejecimiento muy clásico: fomentar el rejuvenecimiento de las plantillas. En suma, para la mayor parte de las empresas, la mejor forma de afrontar el envejecimiento es evitando su coste, al menos el relativo a la gestión de la demanda de diversidad de tratamiento que pueda exigir el ajuste continuo de la evolución biológica de las personas al trabajo (principio ergonómico *ex art. 36 ET*, y 15 *LPRL*). Por eso prefieren desplazarlo al mercado externo de trabajo, y a los poderes públicos, al menos, una parte relevante del mismo. Sin embargo, es evidente que, para las políticas de mercado de trabajo, esto es, para las políticas activas de empleo, que lleva excesivamente anclada y obsoleta en nuestro sistema jurídico, como nos reprocha continuamente –con toda razón– la Comisión Europea¹⁴, los cambios de la realidad socio-demográfica y ocupacional no pueden ser indiferentes. Al contrario, el factor «mayor edad» o «edad avanzada» emerge, según enseñan otras experiencias europeas¹⁵, como uno de los mayores retos que tienen planteados en este momento dichas políticas, en su versión activa, sin duda, pero también en su dimensión «pasiva», por la creciente desprotección de la rama de prestaciones por desempleo para los colectivos mayores de 55 años¹⁶.

Por supuesto, no todo vale. Como ya se ha advertido, alentar políticas de continuidad en el trabajo no puede seguir el enfoque del «mal menor», esto es, no puede responder a que otra alternativa sea peor –desempleo sin cobertura, pensiones bajas, insalubridad agravada, mayor inseguridad por la gravedad mayor de sus accidentes a edades avanzadas...–. Como se ha puesto de relieve sindicalmente, las políticas de continuidad deben responder a la creación de las condiciones necesarias, las oportunidades suficientes, para que las personas de más edad sean «capaces de encontrar un empleo de calidad adecuado a sus cualificaciones, salud y necesidades económicas»¹⁷. Naturalmente, y como corolario necesario, será obligado que haya igualmente implementada una política adecuada de seguridad y salud en el trabajo (art. 14 en relación con el art. 15 *LPRL*), incorporando expresamente el enfoque de la diversidad de edad –al igual que hoy se predica, también de forma altamente frustrada, todo sea dicho, de la más conocida diversidad de género–, que se centre en realidades y no en los muchos «mitos» que hoy pululan al respecto y que estigmatizarían la productividad y rentabilidad del «trabajo a edad madura».

¹⁴ Vid. DE LA CASA QUESADA, S.: «Para cuándo una real y efectiva política de empleo: Reflexiones a la luz de la nueva Estrategia Española de Empleo 2014-2016», *RTSS.CEF*, núm. 381, 2014, págs. 57 y ss.

¹⁵ Vid. DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Incentivos y medidas contractuales para el fomento del empleo de trabajadores maduros. Propuestas de mejora desde la experiencia francesa», *Iuslabor*, 3-2016.

¹⁶ Muy interesante el completo análisis y la fundada crítica realizada en el Informe elaborado en 2014 por el Consejo Económico y Social –CES– de España, *sobre la situación socio-laboral de las personas de 45 a 64 años de edad* (<http://www.ces.es/documents/10180/1558369/Inf0214.pdf>).

¹⁷ Vid. ETUI. «*Benchmarking working Europe 2016*». Insiste en este enfoque proactivo y no reactivo o de «resignación» el profesor E. ROJO en «El derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de edad...», ponencia del autor ya citada anteriormente y reproducida en su magnífico blog <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2016/09/el-derecho-la-igualdad-de-trato-y-no.html>

3. POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y «ENVEJECIMIENTO ACTIVO»: ¿UN ENFOQUE «REAL» O PURAMENTE «ESTRATÉGICO»?

3.1. ¿DEBEN DE SER SELECTIVAS LAS POLÍTICAS PARA LAS PERSONAS DE MAYOR EDAD SI QUIEREN SER EFICACES? LA FRUSTRADA Y FRUSTRANTE ÚNICA EXPERIENCIA «NACIONAL»

Esta reclamación de políticas de mercado de trabajo o políticas de empleo (tanto en el empleo como para el empleo) específicas para los trabajadores de mayor edad –que tampoco conforman un colectivo homogéneo a estos efectos– está presente en las más diversas instancias, internacionales y nacionales. Demanda, que ya cuenta con cierta lontananza en el tiempo, de políticas de trabajo –y no ya solo de «empleabilidad»¹⁸, versión más mercantilizada de aquellas, pues sustituye la seguridad por la disponibilidad adaptativa de las personas– que ha venido articulándose sobre tres pilares: empleo-trabajo, rentas y protección social. Todos ellos elementos básicos con un indiscutible perfil integrador en la sociedad.

Sin perjuicio de la dimensión transversal de este enfoque, y la necesidad de un modelo global y coherente, idea que constituye un punto de amplio consenso doctrinal, casi un tópico de estos estudios, aquí nos centraremos en la perspectiva del empleo-ocupación. A nuestro juicio, un interesante punto de partida es el planteado hace ya años por un estudio elaborado por el Comité de las Regiones de la Unión Europea («Las personas de edad avanzada en la vida laboral. Presentación de las acciones realizadas por los entes locales y regionales», Bruselas, 2003), que viene a recoger y desarrollar, concretándolas algo más, las recomendaciones efectuadas en el marco de las precedentes conferencias europeas sobre esta cuestión. Sobre la base teórica de un enfoque diferenciado, pero neutral, de la edad, rechaza las bondades de políticas que se centren en el momento final de la vida activa, pues ya sería tarde y equivocado, para fomentar una gestión más proactiva, preventiva y continuada, a lo largo de la vida de la persona: propone «*mejorar la empleabilidad* (preferimos el concepto de capacitación profesional) a lo largo de toda la vida laboral», con planteamientos multidisciplinares y coordinados, y una coordinación sistemática de todas las medidas adoptadas a tal fin¹⁹.

¹⁸ Vid. AA. VV. (dir. A.V. Sempere y R. Y. Quintanilla): *Empleo y protección social de los trabajadores de edad avanzada*, CES, 2010.

¹⁹ Como son las «medidas paliativas (sistemas de incentivación al empleo, programas de formación profesional [...] redes de servicios locales o regionales), medidas preventivas (medidas de condiciones de trabajo que faciliten la permanencia de los trabajadores de edad avanzada), y medidas de apoyo (como redes de empleo locales, asociaciones para favorecer el envejecimiento activo)». Valora muy positivamente este «enfoque dual» y «holístico», E. ROJO: «El derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de edad», *op. cit.*

Como es natural, dado su ámbito de funcionamiento y su fuente de legitimación, entiendo que estas políticas deben ser diseñadas globalmente, pero exigen de un esfuerzo intenso de todos los niveles territoriales, en especial los regionales y locales. Asimismo, pone énfasis en que sean reversibles y adaptables, evidenciando su carácter vinculado al tiempo: «para adaptarse a los diversos sectores y puestos de trabajo, al igual que a los trabajadores», y sin que una decisión tomada en un momento determinado tenga que ser necesariamente «la decisión definitiva». En última instancia, se pretende, en fin, que más allá de adoptarse políticas con un evidente perfil de edad, pero sin estigmatizar –de ahí la neutralidad pedida– sean estas políticas conformadas en relación con la mejora de la *capacitación profesional* –un concepto preferible para A. SUPLOT (*El Espíritu de Filadelfia*, 2011) al de «empleabilidad», que es el que utiliza el Informe y que es el que, lamentablemente, hace fortuna en la época de los neo-lenguajes funcionalistas, que suelen decir lo contrario de la realidad que conllevan– a lo largo de toda la vida laboral, coordinándose los diferentes elementos. Una línea que, como se anunció, anticipó la Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999, por la que se establecen las directrices de empleo de la Unión Europea para 1999, y que luego se mantuvieron casi en sus mismos términos hasta las «Directrices integradas Europa 2020».

Aunque ha sido constante desde los albores del nuevo siglo incluir, en los programas anuales de fomento del empleo, estímulos a la contratación de los trabajadores desempleados de edad avanzada²⁰, es manifiesto que respecto de estos colectivos, ante las negativas cifras que tozudamente nos muestran las estadísticas de nuestro mercado de trabajo a tal fin, la ineficacia probada de esta política de empleo adquiere tintes agravados. Lo que resulta aún más negativo si se tiene en cuenta que, por ser un colectivo especialmente vulnerable, debería contar con políticas más afinadas e intensificadas²¹. Sin embargo, amén de tardío, resultó fallido el único documento (*Soft Law*) aprobado hasta el momento en España relativo a una específica Estrategia de empleo para los mayores de 55 años (periodo de aplicación previsto para 2012-2014).

En ese documento se dejaba claro que dedicar políticas de empleo más específicas, selectivas, no indiscriminadas, a los trabajadores de más de 55 años se justificaba por su especial vulnerabilidad en el mercado de trabajo (España tenía una tasa de ocupación de este colectivo 5 puntos por debajo de la media europea a 15; la cualificación de la mayoría de este colectivo es menor, incluso respecto de la media estatal, perjudicando las transiciones ocupacionales, etc.). Se recordará que se establecieron cuatro objetivos generales (elevación de la tasa de empleo; prolongación de la vida laboral de los trabajadores de 55 o más años; mejora de las condiciones de trabajo; y promoción de la reincorporación de los trabajadores que están fuera del mercado laboral, mejorando la cobertura de desempleo para evitar su expulsión definitiva de aquel) y para su consecución se

²⁰ Vid. 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», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 52, 2004.

²¹ Para un análisis desde diversas perspectivas vid. AA. VV. (dir. J. R. Mercader), *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito social*, Valladolid: Lex Nova.

dispuso una panoplia de líneas de actuación ligadas a cada uno de los objetivos señalados, con inclusión de algunas propuestas de notable innovación. No es el momento de entrar en ello, no ya porque es suficientemente conocido y analizado, sino porque, como también se sabe, y hemos anticipado, ha sido un notable fracaso, pues, a la ineficacia e ineficiencia de buena parte de las propuestas, se sumará la falta de aplicación de las más novedosas. Inacción, además, en un escenario de intensa conflictividad que ha hecho que tampoco los interlocutores sociales se sintieran preocupados con esta estrategia²², algo que ahora parece quieren corregir, aunque los precedentes no son demasiados halagüeños, tampoco si se atiende al papel de la negociación colectiva en el impulso de políticas a tal fin²³.

3.2. LA ACTUAL DILUCIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES PARA «55+» EN LA ESTRATEGIA «COMÚN», IGUALMENTE FRACASADA, DE ACTIVACIÓN POR EL EMPLEO: DE LA INACTIVACIÓN AL YERMO

Sea como fuere, y al margen de la evaluación que se haga al respecto, aún pendiente de hacer institucionalmente, lo cierto es que, con posteridad, en el ámbito estatal o nacional, no ha habido continuidad de ese enfoque diferenciado o selectivo, sino que las políticas de favor por el empleo de los mayores de 55 años se han reconducido a los documentos que formalizan las técnicas de planificación estratégica socio-ocupacional común. Aunque la típica estructura territorial del Estado español como Estado autonómico, por tanto asentado, al menos en el plano jurídico-formal, en el principio de diversidad social de los autogobiernos, aún dentro de marcos globales estatales, permite ofrecer un rico panorama de acciones, unas selectivas y otras no, para hallar una previsión específica sobre el trabajo de las personas de más edad hay que ir a la «Estrategia Española de activación para el empleo 2014-2016»²⁴. En un contexto de medidas y propuestas que suenan a un *déjà vu*, volverán a establecerse los objetivos estratégicos de siempre: la «empleabilidad» de los mayores de 55 años, por la vía del empleo asalariado y, si no puede ser, a través de seguir alimentando la, ya gran, «burbuja del emprendimiento»²⁵.

²² Vid. YSÁS MOLINERO, H.: «Older workers...», *op. cit.*, pág. 19. Muy exhaustivo, y contextualizado en el ámbito internacional y comunitario, el análisis del profesor E. ROJO en «El derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de edad...», *op. cit.*

²³ Vid. GUTIÉRREZ COLOMINAS, D.: «Las medidas de mantenimiento del empleo de los trabajadores de edad en la negociación colectiva (2012-2014)», comunicación XXV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, AA. VV., *Perspectivas de evolución de la negociación colectiva en el marco comparado europeo*, Madrid: Cinca Editorial, 2015.

²⁴ Aprobada por el [Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre](#), por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. Una crítica certera, por la obsolescencia de todos estos programas, nuevos en las normas que los aprueban, pero viejos en sus contenidos, en DE LA CASA QUESADA, S.: «¿Para cuándo una real y efectiva política de empleo: reflexiones...», *op. cit.*

²⁵ Para la crítica de las políticas de autoempleo en España en cuanto alimentarían más que una adecuada diversidad ocupacional una «burbuja de emprendimiento», más inflada por «falsos micro-emprendedores» que por trabajado-

En línea con la «Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016», el actual «Plan anual de política de empleo 2016» –Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo, de 22 de agosto de 2016– recoge, entre los cinco objetivos estratégicos acordados en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (3 de noviembre de 2015), «favorecer la empleabilidad [...] en particular los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración, beneficiarios [...]» de los diferentes programas existentes al respecto. Por cierto, todos ellos orientados a una garantía de renta, aún pírrica, y fallidos en su finalidad de inserción profesional: *PREPARA; Programa de Activación para el Empleo y del Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración.*

Una simple mirada a los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral previstos en los seis ejes prioritarios de actuación establecidos (art. 10.4 TRLE/2015), ordenados e integrados en casi una treintena de objetivos estructurales (a más objetivos menos capacidad de definir eficazmente las necesidades realmente existentes), confirma esta dilución de la acción socio-laboral y ocupacional a favor de los trabajadores mayores de edad, de modo que, en contados casos, aparece una especial y concreta referencia a ellos. En definitiva, una valoración global de la situación en España de las concretas medidas destinadas al fomento de la contratación y de la permanencia en la empresa de los trabajadores de edad solo admite, lamentablemente, una conclusión: lejos de solidificarse se han hecho cada vez más «líquidas» (como diría el recientemente fallecido Z. BAUMANN), de modo que vienen sufriendo un progresivo y permanente retroceso, si no es que, lisamente, han desaparecido²⁶.

El panorama que queda tras esta poda y dilución de las políticas de empleo destinadas de manera específica, no indiferenciada como colectivo con especiales dificultades laborales, para trabajadores de edad está prácticamente, emerge especialmente, yermo. Por eso, y si bien son conocidas, quizás no estará de más hacer un breve repaso, siquiera sea para dejar constancia de que algunas aún, por el momento, se mantienen. Como sucedería con:

1. La disposición transitoria quinta de la [Ley 45/2002](#), que establece una subvención de apoyo al empleo de perceptores de subsidios asistenciales que acrediten una edad superior a 52 años, y por el que se produce un evidente beneficio para el empleador, por cuanto del salario a pagar una parte será el 50% de la cuantía del subsidio por desempleo durante el tiempo de contratación en el que el trabajador mantenga el derecho al cobro de ese subsidio.
2. Las bonificaciones del 100% por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal, que fomentan la permanencia en plantilla de los trabajadores que hayan alcanzado la edad de jubilación y que cuenten con cotizaciones que les permitan percibir

res con auténtica capacidad de emprendimiento y espíritu empresarial, con un impacto negativo en la sostenibilidad de ese régimen de Seguridad Social, *vid.* MOLINA NAVARRETE, C.: «Nueva revisión del "Pacto de Toledo": ¿Es la garantía esperable para un sistema de pensiones "adecuadas y seguras"?, *RTSS.CEF*, núm. 406, 2017, pág. 16.

²⁶ *Vid.* DESBARATS, I. y ESTEBAN LEGARRETA, R.: «Incentivos y medidas contractuales...», *op. cit.*, pág. 18.

- el 100% de la base reguladora de la prestación ([art. 152 del RDL 8/2015, de 30 de octubre](#), que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).
3. Las bonificaciones establecidas en el marco del contrato indefinido de apoyo a los emprendedores respecto del colectivo de trabajadores mayores de 45 años, disponiéndose que su contratación será bonificada mediante una cantidad homogénea ([art. 4 de la Ley 3/2012](#)).
 4. En el supuesto de contratación indefinida, las bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social previstas para trabajadores con discapacidad que tengan 45 o más años, por una cantidad anual de 5.700 euros –que se incrementa hasta los 6.300 € para los que tengan una discapacidad severa (personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 %, o bien, personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 %)–, estableciéndose la duración de la misma para toda la vigencia del contrato ([art. 2 de la Ley 43/2006](#)).
 5. Y, por último, se establece la reducción del 100% de todas las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las cuotas de recaudación conjunta, durante los 12 meses siguientes a la contratación, para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, y sin trabajadores asalariados, que a partir del 24 de febrero de 2013 contraten por primera vez, de forma indefinida, mediante un contrato de trabajo a tiempo completo o parcial, a personas desempleadas de edad igual o superior a 45 años. Estas personas deben estar inscritas ininterrumpidamente como desempleadas en la oficina de empleo al menos durante 12 meses en los 18 meses anteriores a la contratación o que resulten beneficiarios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Como es conocido, y a fin de evitar fraudes, se incluyen las típicas garantías de mantenimiento de empleo durante un tiempo mínimo, salvo que la extinción se deba a ciertas circunstancias objetivadas ([art. 11 de la Ley 11/2013](#)).

3.3. EL PAPEL DEL AUTOGOBIERNO TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO PARA TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA: ENTRE LA DISPERSIÓN Y LA TRADICIONAL INEFICACIA

Fuera de esta «manita» de medidas, crece el más absoluto olvido y abandono, con un horizonte próximo poco propicio para la consecución de la participación activa y efectiva de los trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo. Ciertamente, esta visión va referida al contexto nacional (estatal), y no tiene en cuenta el abigarrado panorama autonómico que nos ofrece un criticable, pero interesante, paisaje fragmentario y desigual en la materia que, si bien no debería dejarnos impassibles, tampoco podemos analizarlo en detalle ahora. Pero sí merece algún comentario. No en vano, con carácter general, otra cosa es España, el Comité de las Regiones Europeo hacía de esta vertiente territorial una fuente de éxito para tales políticas.

Como se decía, la heterogeneidad de enfoques manda en este ámbito. Evidentemente no es un problema –o un rasgo– de esta materia, sino una consecuencia ineludible del intenso proceso de descentralización de las políticas activas de empleo (su ejecución, no su regulación en el plano normativo sustantivo), tanto desde el Estado a las comunidades autónomas, como de estas hacia los entes locales y, también, hacia las entidades privadas –con y sin ánimo de lucro–. En todo caso, es evidente que las nuevas tendencias poblacionales tienen un impacto importante y profundo en el mercado laboral, como se ha evidenciado, por lo que ha de afectar también al modelo de acción de los servicios públicos de empleo, cuya configuración es hoy netamente territorial, una vez se superaron los viejos monopolios públicos y estatales. Un buen funcionamiento del mercado laboral requerirá, como se comprueba mundialmente, no ya solo en España, que los Servicios Públicos de Empleo desempeñen un rol más activo para estimular la participación en el mercado laboral de las personas inactivas capaces, y deberán centrarse más en mejorar la «empleabilidad» (capacitación profesional) y las habilidades de los individuos, según los retos a los que se enfrentan a diferentes edades, en nuestro caso, a edades avanzadas²⁷.

El protagonismo de las Administraciones autonómicas –y también de las locales– en la elaboración de las políticas socio-laborales, o de mercado de trabajo en sentido pleno o global, no solo ocupacional, es hoy un dato irrefutable, por más que haya intentos del Gobierno actual de recentralización, unas veces atemperados por el Tribunal Constitucional otros, en cambio, avalados de manera plena, en pro de la garantía –falaz– de la sacrosanta –e inexistente– «unidad de mercado» (Ley 20/2013; pendiente de pronunciamiento constitucional)²⁸. Como es lógico, y pese al principio institucional de cooperación leal, así como del efecto armonizador que debería derivarse de la garantía de igualdad de condiciones básicas en el ejercicio de los derechos de todos los españoles, la diversidad de acciones marcará el proceso de evolución, lo que, por otro lado, no deja de ser positivo, por la competencia innovadora que puede introducir en el conjunto del sistema. Al respecto, bien conocido es el efecto emulación que suele producirse en las relaciones entre los diferentes sistemas, de modo que las medidas o experiencias pioneras de unos servicios llegan, más pronto que tarde, a los otros, con lo que, al fin, y sin perjuicio de la espiral de gasto que de ello puede derivarse, si no hay una adecuada reorganización global, hallaremos una cierta uniformidad o armonización progresiva.

²⁷ Vid. MARTÍNEZ VALVERDE, J. F.: «El desarrollo autonómico y eficacia de las Políticas Activas de Empleo. Un análisis comparado», Estudios de Progreso/Fundación Alternativas, núm. 83/2014. Puede verse en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/3359a4f565b266faf78c0502f102f0ca.pdf. También de interés, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–/Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo –AMSPE–/OCDE: *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*, 2015. Su página 16 (está disponible *online*) enfatiza este renovado papel de los servicios públicos en relación con el envejecimiento activo.

²⁸ Crítica esta involución re-centralizadora, a partir de la *STC 22/2014 de 13 de febrero*, el profesor E. ROJO. Vid. «A vueltas con el reparto competencial en materia laboral», en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2014/10/a-vueltas-con-el-reparto-competencial.html>.

Por lo que respecta a la cuestión aquí analizada, decíamos que la diversidad es el rasgo más señero. Mientras unas comunidades, como Madrid, han reconducido estos programas para mayores a la Estrategia de Empleo autonómica general o común, otras, como Castilla-La Mancha, siguen defendiendo la autonomía y especificidad de estos tratamientos –por ejemplo, Programa Garantía +55–²⁹. En todos los casos, eso sí, se hace una apuesta firme por la implicación de las entidades locales, confirmando la dimensión territorial que presenta esta, como en general el conjunto, política de empleo y de sus servicios de orientación. También se suele poner el acento en el tercer sector, en los servicios de entidades no lucrativas, entre otras cosas por el rechazo que suelen tener las agencias privadas de colocación a trabajar con este colectivo, por sus mayores dificultades de inserción³⁰.

Un ejemplo de este doble «partenariado» o modelo de cooperación –con entes locales y con entes privados, pero sin ánimo de lucro–, sería, precisamente, el referido Plan Garantía+55, que hace descansar en la participación de ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro de la región (en otras existen también, como en Cataluña, –por ejemplo «ASSAT50»–), buena parte de la eficacia del programa. En todo caso, por supuesto, más tras la reforma de austeridad, también de recentralización, llevada a cabo por la Ley de gobierno local (la [STC de 9 de junio de 2016](#) declaró inconstitucionales algunos preceptos clave de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), la financiación corre a cargo de la Junta de Comunidades.

En todo caso, como puede igualmente comprobarse, muy poca novedad sustantiva podemos hallar en esa pléyade de programas y medidas, sean o no específicos, pues la inmensa mayoría siguen anclados en la técnica tradicional, tanto como de comprobada ineficacia: los incentivos económicos. Ejemplo de ello podrían ser los incentivos dependientes del «Programa para la contratación indefinida de personas mayores de 45 años» (comprobamos que el concepto de trabajadores de mayor edad sigue siendo una noción puramente sociológica y política, sin contornos jurídicos precisos, de modo que el foco se pone en cada caso en el colectivo que libremente se determina por la autoridad que pone los fondos), aprobados para la Comunidad Autónoma de Andalucía por la [Ley 2/2015, de 29 de diciembre](#)³¹.

²⁹ Se trata de una de las líneas de trabajo del Plan Extraordinario por el Empleo, destinado al colectivo de mayores desempleados de 55 años que está percibiendo un subsidio por parte del SEPE de 426 euros, así como la orden de bases del Programa Innova Adelante, incluida en el Plan Adelante 2016-2019.

³⁰ Para la dimensión territorial, con carácter general, y para el papel de las empresas de intermediación, en especial tras la reforma laboral, *vid.* VALLECILLO GÁMEZ, M. R.: *Las empresas de intermediación en el mercado de empleo tras la reforma: Un nuevo partenariado público-privado*, Murcia: Laborum, 2012, págs. 167 y ss.

³¹ Tiene por objeto incentivar la contratación indefinida de personas desempleadas de larga duración de 45 o más años de edad que se lleven a cabo por parte de las empresas ubicadas en Andalucía. Pueden ser beneficiarios de las ayudas los trabajadores autónomos, las empresas válidamente constituidas e inscritas en el correspondiente registro, incluidas las de economía social, y las entidades sin personalidad jurídica, ubicadas en Andalucía. Dicha ayuda consiste en un incentivo a tanto alzado de 6.000 euros por cada contrato laboral formalizado, o de 7.500 euros si el contrato se formaliza con una persona con discapacidad reconocida igual o superior al 33%.

En esta dirección cabe destacar las subvenciones previstas en Cataluña, si bien dentro del marco de un macro-programa, *Grans Actius (Grandes Activos)*, que presenta muchos más perfiles de atención a las personas con riesgo de exclusión social por su edad avanzada, para la contratación temporal –a partir de 6 meses– e indefinida de trabajadores mayores de 45 años desempleados (e inscritos como demandantes de empleo). En esta vertiente ocupacional incorpora un programa específico e integral para combatir el paro de las personas mayores de 45 años (con un presupuesto de 50 millones de euros y expectativas de dar empleo a más de 30.000 personas en varios años). Que el programa busca más el enfoque cuantitativo –crear el mayor número de empleos posibles– que el cualitativo –que se trate de empleo de calidad–, se ve claramente en que acepta la promoción de las formas atípicas de empleo –temporales, a tiempo parcial, etc.–³².

En todo caso, se exige que se visualice ese incremento, a través del típico requisito de que la medida cree empleo neto –media de la empresa dentro del año anterior a la contratación–. La pretensión integral del programa estaría en la previsión no solo de ayudas a la contratación de personas mayores en función de la duración de los contratos, sino también de planes de formación y contratación, programa de acreditación de competencias para personas con larga trayectoria profesional y a las que les falta acreditar académicamente sus conocimientos o completar su formación; sesiones grupales para personas mayores en paro para tratar y solucionar los problemas sociales asociados. Por supuesto, máxime teniendo en cuenta la mayor implantación en el servicio de ocupación catalán de la dimensión privada, tiene cabida en este programa el modelo de cooperación público-privado, a través de un plan de colocación para estos colectivos mediante la entera red de sujetos intermediarios privados, con o sin ánimo de lucro –agencias privadas de colocación–. Asimismo, la regulación de este programa cuida de crear una línea específica de acción a favor del colectivo dentro del resto de programas del Servicio de Ocupación Catalán –SOC–³³ (le reserva al menos el 20% para ellos).

En suma, en esta materia, el horizonte que se encuentra ante nosotros es en extremo fragmentario, con un excesivo apego al viejo escenario de las bonificaciones (y ayudas autonómicas vinculadas a la contratación, no siempre indefinida) y que vienen establecidas para el colectivo de trabajadores de edad avanzada desde los diferentes territorios autonómicos. Ciertamente, este esfuerzo financiero autonómico es reseñable, aunque no por ello deja de ser criticable, primero, la insuficiencia de recursos y, segundo y principal, que sigan siendo tan poco innovadoras las medidas, lo que explica su persistente ineficacia.

³² Lejos queda esa idea, expresada con carácter general, pero válida también para este caso, por uno de los mayores estudiosos nacionales de las políticas de empleo, como el profesor E. ROJO: «Las políticas de empleo deben apostar por la búsqueda del pleno empleo estable y de calidad, mediante la adecuada combinación de políticas activas de acceso al mercado de trabajo y de políticas de protección económica para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Hay que prestar una atención especial, tanto en políticas "de cantidad" como "de calidad", a los colectivos con más dificultades...». *Vid.* ROJO TORRECILLA, E.: «Servicios públicos de empleo, políticas activas de empleo e intermediación laboral», en VV. AA., *Crisis, reforma y futuro del derecho del trabajo: Estudios ofrecidos en memoria del profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia: Tirano lo Blanch, 2010, págs. 1.075-1.088.

³³ Regulado por la **Ley 13/2015, de 9 de julio**, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña.

4. REFLEXIONES FINALES: ¿Y EL FUTURO QUÉ?

A lo largo de este limitado, pero creemos que relevante recorrido por la situación, sea internacional y comunitaria, sea nacional, del enfoque de gestión de la diversidad de edad de los lugares de trabajo consistente en la promoción del «envejecimiento activo», hemos podido recordar la complejidad y la polivalencia de este concepto, mitad «fórmula mágica» (conforme insiste el profesor MOLINA NAVARRETE), mitad «situación de necesidad» imperiosa, a la vista de la evolución de los mercados de trabajo. Esos rasgos dificultan la precisión de las orientaciones a seguir en las políticas socio-laborales dirigidas a actualizarlas en el mundo de la vida laboral, para que no se queden en puras declaraciones solemnes. Ahora bien, si hay algo que para nada resulta dudoso, por ser un acervo mínimo común denominador de las instituciones internacionales que lideran estos procesos (OMS, OIT y OCDE), es esta doble necesidad:

- a) De un lado, los poderes públicos nacionales velarán por que no se perpetúen, ni mucho menos vayan a más, las medidas discriminatorias, incentivando que los interlocutores sociales promuevan, al contrario, las buenas prácticas;
- b) De otro, los poderes públicos –de todos los niveles–, así como los interlocutores sociales, definirán un conjunto de medidas dirigido a mejorar la capacitación profesional (o empleabilidad) de los trabajadores mayores (formación, mejorar actuaciones de agencias de colocación, etc.), incrementando progresivamente recursos –económicos y también de innovación social– a tal fin.

Pues bien, a día de hoy, el Estado español no hace adecuadamente ni lo uno ni siquiera lo otro, o viceversa. Si ciertamente la función promocional del derecho al trabajo decente a lo largo de toda la vida activa de las personas, cuyo momento final se dilata por los progresos en la medicina, la tecnología, la cultura, el bienestar, es más complicada, en tiempos de crisis aún más, la función de garantía de efectividad de un derecho fundamental, como la prohibición de discriminación no podría encontrar «excusa» alguna, por cuanto los argumentos económicos no tienen cabida al respecto. Sin embargo, España queda lejos de garantizar sus compromisos.

Desde luego el que compromete el [Convenio núm. 122/1964 de la OIT](#), relativo a la política de empleo, que define esta como el mandato de los Estados de «formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». A tal fin, el artículo 2 dispone que la política indicada en el artículo 1 deberá tender a garantizar «a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social». Quizás no haya sido ocioso recordar el contenido de esta norma, porque evidencia cuán lejos está nuestro país, cualquiera que sea el ámbito territorial en que nos situemos, mucho más en unos que en otros, sin ninguna duda, de acercarse siquiera razonablemente al mismo.

Cierto, no son solo los trabajadores de mayor edad los que no verían reconocido ese derecho a una secuencia de oportunidades efectivas de empleo de calidad, sino otros muchos colectivos vulnerables³⁴. Entre ellos, sin ninguna duda, los trabajadores de edades tempranas, o «primaverales», sin que las constantes reformas legales de la técnica del «sistema de garantía juvenil» parezcan servir para la corrección, al menos significativa, de las deficiencias. Con lo que se confirma la realidad de esa idea metafórica, tan recurrentemente empleada por diversos sectores doctrinales, con evidentes evocaciones cinematográficas, aunque invertidas, de que «España no es (al menos no parece ser) país para jóvenes». Pero no menos cierto es que los trabajadores de mayor edad se ven más gravemente afectados por la inobservancia del mandato internacional, por lo que, lamentablemente, tampoco sería España «país para viejos».

La desidia legislativa española es equiparable para jóvenes y para mayores, sí³⁵; pero parecería más llamativo para estos últimos, porque, en este caso, las medidas parecen haber ido a menos, no a más. Para ello baste comprobar cómo la legislación estatal en materia de empleo nos presenta, en la práctica, un progresivo vaciamiento de las figuras contractuales y de las ayudas vinculadas que velan de manera expresa por la permanencia y el acceso al empleo del colectivo de trabajadores de mayor edad. Y allí donde los esfuerzos legislativos son más concretos, la práctica se encarga de neutralizarlos, con más o menos intensidad.

Así, la célebre prohibición de las cláusulas convencionales de jubilación forzosa (nueva [disp. adic. décima ET](#)) debe convivir con la persistencia en la negociación colectiva de numerosas reglas o cláusulas que «preman» o compensan de manera generosa la jubilación del trabajador frente a las que optan por el mantenimiento en el empleo de estas personas. Igualmente, el favor por medidas que alarguen la vida activa de las personas, incrementando las pensiones en un cierto porcentaje cuando se jubilen, no deja de ser un deseo más que una realidad, pues son muy pocos los trabajadores que optan por esa vía en vez de por la tradicional: más vale una retirada a tiempo. Ahora está en el ojo del huracán, en virtud de la revisión, en el marco del Pacto de Toledo, la cuestión de permitir la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia o ajena, pero, además de que es algo proyectado, de futuro incierto, tampoco quedan claros sus fundamentos, en la medida en que supondría revisar tanto el presupuesto de la pensión de jubilación –estado de necesidad– cuanto el fin que realmente se persigue, al no afectar a las políticas laborales que presupone –enfoque de edad en las evaluaciones de riesgos laborales–. En cualquier caso, todo lo demás –que es la mayoría– pro envejecimiento activo de la población laboral puede contarse o por fracaso o por abandono, como hemos explicado más arriba y ahora no conviene repetir.

³⁴ Vid. FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A.: «Grupos vulnerables: apuntes para un concepto jurídico-social», *RTSS.CEF*, núm. 404, 2016, págs. 109 y ss.

³⁵ Lo recordaba recientemente para los jóvenes, el profesor C. MOLINA NAVARRETE, en su análisis de actualidad de las relaciones laborales de nuestro país a partir de las últimas reformas de inicios de 2017. Vid. «"Mientras tanto"... un paseo por las novedades socio-laborales 2017 desvelando la "letra pequeña" de sus "textos"», *RTSS.CEF*, núm. 407, 2017, págs. 178 y ss. El escaso interés del Gobierno español por el empleo juvenil ha sido denunciado por la propia Comisión Europea, como se expone en ese trabajo.

Ahora bien, podría pensarse que en la otra dirección, la clásica, la prohibitiva de toda discriminación por razón de edad, las cosas irían mejor, por su mayor facilidad para concretarla, ya que necesita menor presupuesto financiero —es evidente que no sale gratis, nada lo es, por cuanto necesita de una función de vigilancia laboral no solo voluntariosa, sino bien pertrechada de los recursos que se precisan, personales y formativos—. Ya se ha evidenciado la crítica a la mala solución que ha dado al respecto el Tribunal Constitucional, aceptando un intercambio de signo meramente monetarista, y sobre presupuestos muy dispares: la certeza de la pérdida de un empleo a cada vez menor edad —50 años, no ya 55—, vendría compensada por la protección social mayor de la que disfrutarían, pero esta parte del intercambio es más hipotética que real. Puesto que no es intención de este trabajo analizar esa vertiente del problema, sin duda de un gran calado jurídico, también social, bastará para ilustrar la afirmación con un buen botón de muestra, emblemático, a mi juicio, del desinterés gubernamental por evitar que la edad siga siendo una fuente de discriminaciones. Por supuesto, me refiero a la Resolución de 25 de enero de 2017, por la que se publica el [Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2017](#), por el que se establecen pautas para la elaboración de una terna de candidatos (quiero creer que también candidatas) para optar a la Alta Magistratura que es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Pues bien, entre esas pautas se puede leer la siguiente —no es ninguna broma, por supuesto—: «No superar la edad de 61 años en la fecha límite para la presentación de candidaturas» (cláusula sexta). ¿Un error?

Que sepamos no ha sido todavía subsanado, si es que así fuera, y permanece en las páginas del BOE. No deja de llamar la atención, claro está, que para el acceso al Tribunal Constitucional español no haya ningún problema respecto de la edad —por lo que pueden ser nombrados juristas de gran prestigio que hayan superado los 70 años—, mientras que para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se reduzca tanto la edad. La absoluta involución que representaría consolidar un criterio como este no necesita mucho más análisis. De todos modos, esta extrema laxitud en la valoración de la edad como barrera de acceso a un empleo, o como obstáculo para permanecer en él, escribe día a día nuevos episodios, como ha podido evidenciar recientemente la doctrina³⁶, y si no ahí está la criticable [STJUE de 15 de noviembre de 2016, asunto C-258/15](#), que legitima la normativa autonómica vasca que exige a los candidatos a agente de la Policía autonómica vasca que no cuenten con 35 años de edad.

Para ser honestos, y como bien indican los estudios doctrinales referidos, también hallamos con mayor frecuencia sentencias, de los diferentes niveles jurisdiccionales de este contemporáneo «sistema de protección multinivel» de los derechos fundamentales de los trabajadores, que evidencian una mayor «sensibilidad» por la prohibición de discriminación en atención a la edad, sea respecto de los jóvenes (dobles escalas salariales), sea, por lo que aquí interesa, de los traba-

³⁶ Vid. MOLINA NAVARRETE, C.: «¿El envejecimiento de la población laboral como oportunidad o como riesgo? La convivencia de modelos y prácticas de gestión jurídico-laboral opuestos», en AA. VV., *El envejecimiento activo, nuevo reto de salud laboral: entre tradición y renovación*, Fraternidad-Universidad de Jaén, 2017, págs. 76 y ss. Sugieren también, además de exhaustivos, los análisis al respecto del profesor E. ROJO TORRECILLA: «*El Derecho a la igualdad de trato...*», *op. cit.*

jadores de edad más avanzada. Pero fuera de la recurrente llamada a la «justicia del caso concreto», que exige diferenciar, parece claro –y para ello no hay más que ver el cuerpo jurisprudencial y judicial que asiste impasible a la destrucción mayor de empleos de las personas mayores en aras de un rejuvenecimiento que, por lo común, no llega, sino que se traduce en reducción de plantilla y mayor externalización de la actividad–, que lo más normal siga siendo tratar con extrema laxitud las diferencias por razón de edad –más a más edad–.

En fin, el discurso en torno al envejecimiento activo dista mucho de lo que es la realidad social y jurídica española. Si aquel crece institucionalmente, si se multiplican acciones y debates de divulgación, incluso de estudio, esta evidencia un retroceso de la protección de la mayor edad –fuera del sistema de pensiones, hoy también en discusión en la dirección de llevar la poda a sus cuantías–. Puede pensarse que tampoco es una excepción este colectivo, pues en materia de sexo-género también se ha producido ese retroceso, como acredita el prestigioso *Informe Gender Gap 2016* del Foro Económico Mundial, que nos vuelve a retratar en una pérdida de posiciones –cuatro puestos menos–. E igual sucedería, realmente, con los jóvenes³⁷.

Pero que el problema sea más amplio no justifica en absoluto que en materia de equiparación por el progreso de los trabajadores mayores de edad también se produzcan esos retrocesos, incluso sean mayores, solo que generan, por lo general, menor atención. Quizás aquí emerge un problema mayor, y es el de la menor reversibilidad de las situaciones, pese a lo suscitado por el Comité Europeo de las Regiones, dado que cada vez tienen menos tiempo de salida estas personas. El tiempo juega en su contra.

En definitiva, la sociedad y el mercado –incluida la dimensión laboral del mismo– dejan a un lado u olvidan sin ningún tipo de reparo a las personas que cuentan con una edad avanzada, los hace extraños o «invisibles», relegándolos a un plano de consumidores de bienes y, especialmente, de servicios. Con la exclusión se produce una pérdida de su experiencia y de su saber para toda la sociedad, en general, y para el sistema productivo, en particular, de, si se repara, costes enormes, tanto en su dimensión puramente económica, como desde la perspectiva que más nos debe preocupar, la humana. Es hora, tiempo ya, de cambios, en una línea más favorable a una gestión eficaz, justa y productiva, de la diversidad de edad, con la inclusión de todos –y todas–, también de los mayores de edad.

³⁷ Para la despreocupación en materia de políticas preventivas de los riesgos de los jóvenes, que crecen exponencialmente en un escenario de creciente inseguridad en el trabajo y de precariedad para ellos, *vid.* la certera crítica de la profesora MIÑARRO YANINI, M.: «Los jóvenes frente a los riesgos laborales: Nuevos retos para su prevención», *Actualidad Laboral*, núm. 12, 2014.