

# LA GARANTÍA DE EMPLEO DE LAS PERSONAS DE EDAD. SU CONCRECIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EN LA UNIÓN EUROPEA

---

**Francesc Pérez Amorós**  
**Eduardo Rojo Torrecilla**

*Grup de Recerca Drets dels Treballadors Espanyols i Estrangers (DRELATES)*  
*Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universitat Autònoma de Barcelona, 08193- Bellaterra, Spain*  
[francesc.perez.amoros@uab.cat](mailto:francesc.perez.amoros@uab.cat)  
[Eduardo.Rojo@uab.cat](mailto:Eduardo.Rojo@uab.cat)

## Resumen

El artículo aborda la regulación de la protección del empleo de las personas de edad avanzada en el ámbito internacional y en el de la Unión Europea. En primer lugar, realiza una aproximación general a la situación de las personas de edad avanzada en el mercado de trabajo y los problemas que tienen para su permanencia en el mismo. A continuación son objeto de atención las normas dictadas por la Organización Internacional del Trabajo y por la Unión Europea. Se presta igualmente atención a las orientaciones generales de política de empleo de la UE por el impacto que tienen sobre los trabajadores de mayor edad.

**Palabras clave:** Empleo, trabajadores, edad, OIT, UE.

## Abstract

The article deals with the regulation of employment protection of older people in the international ambit and in the European Union. First, it makes a general approach to the situation of the elderly in the labour market and the problems they have to remain in it. Below are the subject of attention rules adopted by the International Labour Organization and the European Union. Attention to the broad employment policy of the EU for the impact on older workers will also be provided.

**Keywords:** Jobs, workers, age, ILO, EU

## Sumario

1. Trabajadores de edad: un colectivo vulnerable
  2. Organización Internacional del Trabajo: Mayor de 50, ¿y qué?
  3. Unión Europea: posibilidad de seguir trabajando, no obligación sin más
- Referencias bibliográficas

### REFERENCIA NORMALIZADA

Pérez-Amorós, Francesc; Rojo Torrecilla, Eduardo (2016): “La garantía de empleo de las personas de edad. Su concreción en el ámbito internacional y en la Unión Europea”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 1-11. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.35>



# LA GARANTÍA DE EMPLEO DE LAS PERSONAS DE EDAD. SU CONCRECIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EN LA UNIÓN EUROPEA <sup>1</sup>

Francesc Pérez Amorós  
Eduardo Rojo Torrecilla

## 1. Trabajadores de edad: un colectivo vulnerable

La edad es un factor que incide en varias categorías jurídico laborales, siendo así que acompaña a todos los trabajadores durante toda su vida laboral, incluso con ocasión de su jubilación. Pero tal factor no solo es así de transversal, sino que además es un referente que sirve para clasificar a los trabajadores en grupos de acuerdo con sus necesidades, y para identificar a colectivos vulnerables, entre los que merece cita -además del conformado por trabajadores jóvenes- el de los trabajadores de edad, al que el ordenamiento laboral, por la función que tiene encomendada, está llamado a prestar una especial atención puesto que, comparativamente, siempre ha tenido y tiene mayores necesidades que satisfacer, y más en tiempos de crisis económica financiera como lo son desde hace ya unos años. Por razones obvias de brevedad, las reflexiones sobre trabajadores de edad se centrarán en los asalariados por cuenta ajena en el sector privado, sin desconocer que los trabajadores autónomos, e incluso,

<sup>1</sup> Este artículo constituye un resultado del proyecto de investigación “El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora” (DER2013-41638R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

los trabajadores del sector público también tienen ciertas particularidades.

La franja de edad de los trabajadores del colectivo considerado no es solo una (55 a 65 años), pues las dos edades que lo limitan pueden cambiar según sea la circunstancia considerada (v.gr. empleo, paro y jubilación). Tal ductilidad o maleabilidad de ambas edades da pie a citar -sin más comentario- un hecho incontrovertido que por sí mismo realza todavía más el interés -jurídico o no- que concita el referido grupo de asalariados: el colectivo de trabajadores jóvenes (16 a 24 años), en ciertos casos (empleo juvenil y paro juvenil), abarca a trabajadores con más edad (16 a 30 años: ¿jóvenes a los 30 años?); a la par, que el colectivo de trabajadores de edad, incluye -también *contranatura*- a trabajadores de menos edad (45/50 a 65 años: ¿mayores a los 45-50 años?). Siendo así que, para advertir la verdadera dimensión de la problemática, cada vez tiene más sentido volver a preguntarse: *¿Los colectivos más débiles del mercado laboral: la excepción como norma?* (Carrasquer y Recio 2013).

La vulnerabilidad del colectivo de trabajadores de edad responde a varias razones que se encierran en dos: por el tipo de paro que le afecta y por el trato desfavorable que en ocasiones padece cuando trabaja (Aparicio Tovar y Olmo Gascón 2007). De ambas razones se darán detalles en estas páginas, aunque de algunas más que de las otras; y siempre teniendo presente que: *“La desigualdad de trato por razón de edad interactúa con las diversas formas de discriminación y a edades más tempranas o más avanzadas se observan mayores desigualdades”* (Serrano 2011:17-43).

El tipo de paro que afecta al colectivo de los trabajadores de edad en España se caracteriza por dos hechos: alcanza una tasa muy elevada, y, en buena parte, es de larga duración. El propio Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) publicita y concede condición de titular o rúbrica a la siguiente afirmación: *“Los mayores de 45 años, tanto hombres como mujeres, son el grupo de mayores dificultades para encontrar empleo. Casi el 70 % de los parados de larga duración tienen más de 45 años”*; un panorama general que el propio SPEE precisa concretando que: *“Los parados mayores de 45 años suponen el 45 % del número total de los parados”*, que *“El 39 % por ciento de los parados de más de 45 años lleva más de 24 meses en paro”* y que *“El 47% de los parados mayores de 25 años son hombres frente a un 53 % de mujeres”*<sup>2</sup>. Así es el doble

<sup>2</sup> Sobre datos de empleo de 2014, ver <http://www.citapreviainem.es/mayores-de-45-anos-paro-ayudas/> (última consulta: 29 de septiembre de 2015).

castigo que potencialmente pueden sufrir los trabajadores de edad, un agravio que puede empeorar en los términos que se expondrán.

Este es pues es un panorama muy preocupante que, como se comprobará a continuación, sigue la estela de los años inmediatamente anteriores (2012 y 2013), y no mejora, en lo sustancial, a la luz de los datos más actuales (EPA 2T 2015).

Resulta pues adecuado recordar que el Consejo Económico y Social, al tratar de la situación sociolaboral de las personas de 45 (*sic*) a 64 años de edad, formuló -hace poco más de un año- unas conclusiones que si se repasan aquí y ahora, es porque ayudan a explicar la realidad actual que se comentará (CES 2014:169-192). En dicho Informe se realzan las siguientes cuestiones: que *“El desempleo se multiplicó por 4.5 en el períodos 2007-2013, y está siendo especialmente afectado por el paro de larga y muy larga duración: en 2013 el número de parados con dos años o más de desempleo fue, entre las personas de 45 a 64 años de edad un 49.7 por 100, frente a un 34,4 por 100 en el resto de edades”*; un colectivo vulnerable de cuya complejidad también da cuenta que el mismo se puedan distinguir distintos subsegmentos por edad con diferentes características y necesidades; que a medida que avanza la duración del paro de este colectivo de trabajadores, disminuye la cobertura del desempleo por la protección social; y, en dicho Informe se concluye que un buen número de trabajadores de edad que están en situación de paro de larga duración tienen responsabilidades en sus hogares familiares, que es tanto como afirmar que el 28,9% de población de 45 a 64 años puede estar en situación de riesgo de pobreza y exclusión.

Y ya en referencia a los datos más actuales (EPA 2T 2015), se constata que el desempleo total continúa siendo muy elevado a pesar de que últimamente se observa cierta mejoría, y el de los trabajadores de edad en particular sigue siendo muy preocupante y más que lo es si se tiene presente que, en buena parte, es un paro de larga duración. El número total parados disminuye este segundo trimestre 2015 en 295.600 personas (-5,43%) en relación al anterior y en 473.900 personas en un año -343.700 hombres y 130.200 mujeres- (EPA 1T 2013 vs EPA 2T 2015) pero todavía alcanza la alta cota de 5.149.000 parados, una mejora que mejor se podría valorar recordando que el zenit de parados (6.202.700 personas) se alcanzó a principios de 2013 (EPA 1T 2013), una diferencia que, por lo demás responde a razones de muy dispar condición. La tasa total de paro de este segundo trimestre 2015 se sitúa en el 22,37 %, lo que supone 1,4 puntos menos que en el trimestre anterior (EPA 1T 2015), siendo así que en el último año ha descendido en 2,1 puntos y que la evolución del

paro en variación anual es del -8,43%; es pues una tasa de paro muy elevada, aunque sea inferior a la máxima que se alcanzó a principios de 2013 (tasa del 26.94 *ex* EPA 1T 2013), una diferencia que, por lo demás, también responde a razones de muy dispar condición y no solo a una mejoría *neta* sin más.

Cuando en este escenario que depara la EPA de referencia se valoran y entrecruzan los referentes de la edad de los parados y la duración del paro, se obtienen los resultados siguientes. Más de dos millones de parados, aproximadamente, lo son de larga duración (al menos 24 meses en paro), y más de un millón, aproximadamente, de muy larga duración (al menos dos años en situación de desempleo), unas cifras que deben contextualizar en la realidad que también se desprenden de las estadísticas oficiales: desde hace cierto tiempo ocurre que los parados de corta duración cada vez tardan más en acceder a un nuevo empleo, y los de larga duración no la acortan, un hecho objetivo que no solo genera efectos negativos en las personas sino que también conlleva una depreciación de la de la capacidad profesional y del capital humano (De la Rica y Anghel 2014). Por edad, el paro disminuye algo en todos los grupos, excepto entre los de 16-19 años, mejora que es algo mayor entre las personas de 20 a 54 años, tanto en variación trimestral como anual; no obstante, el paro de trabajadores comprendidos entre los 45 y 64 años sigue afectando, aproximadamente, a 1.8 millón de personas, y, aproximadamente, a más de 1.1 millón de trabajadores comprendidos entre los 50 y 65 años, siendo, por varias razones, que los tramos más problemáticos resultan ser los de 50 a 54 y de 55 a 59 años, mientras que el segmento 60-64 lo es bastante menos debido a jubilaciones, anticipadas o no. Y así mismo, la EPA de referencia, aporta otro dato: aproximadamente la mitad de los parados de larga duración, tienen 50 años o más. Como se detallará líneas abajo, la tasa de paro española es una de las dos más elevada entre los Estados de la UE y muy superior a la media comunitaria, triste record que también se tiene en punto al paro de larga duración tanto en general como en relación a los trabajadores de edad.

Así pues, la combinación de la edad -alta- del parado y la duración -larga- del paro sigue dando lugar a una situación problemática, que podría serlo todavía más si también se tienen presente otras circunstancias concurrentes: la superación del tiempo que dura la protección por desempleo deja sin cobertura, aproximadamente, a 3.6 millones de parados sin prestación alguna, de los que 3.1 millones son parados de larga duración que han agotado el tiempo de cobertura, y 561.000 de parados, aproximadamente, que no han trabajado nunca, resultado pues que la cobertura del paro solo alcanza a poco menos que el 28 % de los parados (EPA 2S 2015), cifra ciertamente inferior a la que dan los datos publicados mensualmente por el Ministerio de Empleo y Seguridad

Social sobre paro registrado, dado los diferentes criterios de cálculo; por la posible reducción de la cuantía de la futura pensión de jubilación; y, además, la situación del parado de larga duración puede empeorar si se sabe de que los hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro -¿personas de edad y/o en paro de larga duración?- asciende a un total de 1.657.500 (136.100 menos que en el trimestre anterior), de los 366.500 son hogares unipersonales (EPA 2T 2015).

Comprobado que el colectivo de trabajadores de más edad -y más sin son parados de larga duración- es vulnerable debido al tipo de paro -alto y duradero- que sufre, cabe añadir que también lo es porque en varios casos: sufren un trato desfavorable o, en ciertos supuestos, incluso *discriminatorio* (por todas, ver: STC 75/1983, 3 agosto), porque mientras trabajan son o pueden ser despedidos colectivos o individualmente con *mayor facilidad*, y cuando están en paro tienen más difícil acceder a un nuevo empleo generalmente más precario por múltiples razones -temporal y/o parcial, más que indefinido y a jornada completa-, debido, entre otras razones, no solo a la baja oferta de empleo, sino también a desajustes formativos del parado de edad en relación a ciertos puestos de trabajo, una limitación que por su importancia merece, aunque solo sea, esta escueta mención, dicho sea todo ello sin mayor precisión que no sea observar que el déficit formativo de tal parado puede explicar las recaídas en el paro y la duración del mismo. Es así que la trayectoria laboral de un buen número de trabajadores de edad y de los desempleados de 45 a 64 años de edad, y especialmente la de los parados de larga duración, cada vez más refleja altibajos y claroscuros: admitiendo -a efectos dialécticos- que en los últimos meses ha mejorado el empleo y reducido el paro, cabe concluir que los trabajadores de edad y los parados de tal condición, no han resultado ser, precisamente, los principales beneficiarios (Pérez Amorós 2015).

En este punto valga simplemente apuntar un fenómeno que también da cuenta de la dimensión del problema tratado: el paulatino envejecimiento de la población resultante de la prolongación de la esperanza de vida y de la contenida natalidad. De más parados de larga duración de mayor edad a más jubilados *de larga duración* hay un corto pero elocuente trecho: en este escenario, se puede citar -a modo de *v.gr.*- las medidas que se adoptan para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de edad y a promover el envejecimiento activo, a cuyos efectos se adoptan variadas decisiones, como por ejemplo, elevar la edad jubilatoria, una alternativa que no siempre concita consenso pues se toma sin adoptar, paralelamente, medidas favorables durante los años inmediatamente anteriores a la jubilación -que se retrasa- del trabajador de edad.

Supera el objeto de estas páginas presentar el cuadro normativo español de la políticas de empleo adoptadas a favor de las personas de más edad, aunque para contextualizarlas es suficiente la simple mención de los siguientes instrumentos y referentes. Partiendo de los mandatos contemplados en la propia Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, uno de cuyos objetivos es "*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*", y en atención de las previsiones del Acuerdo Social Económico suscrito el 2 de febrero de 2011, se aprobaron -sintomáticamente, al unísono- la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y la Estrategia Global para el Empleo de Trabajadores y Trabajadoras de Más Edad (Estrategia 55 y más), publicadas ambas en el BOE del 24 noviembre de 2011, que dieron lugar a partir de 2012 a los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo y a las consiguientes y numerosas normas -que se dan por citadas- dictadas para implementar medidas de diverso tenor y contenido, orientadas a intentar favorecer la empleabilidad de tal colectivo de trabajadores, y todo ello de forma coordinada con las orientaciones comunitarias que se relacionarán (Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2014).

Valga aquí y en este contexto la cita del Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo (¿hasta para aprobar un "instrumento" más que una "norma" reformadora se ha de recurrir a un RDL?: dicho sea colateralmente a efectos de reflexión), para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y a promover el envejecimiento activo, y la mención del acuerdo suscrito por los interlocutores sociales de 15 diciembre de 2014 que da lugar al Programa Extraordinario de Activación par el Empleo, con el objetivo de mejorar el empleo de los trabajadores desempleados más vulnerables, y que dio paso al Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, "*un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que cumplan con una serie de requisitos*" (art.1), y que también se dirige a los parados de edad.

Ya se ha adelantado, pero conviene recordarlo tras citar algunos de los esfuerzos para lograrlo: salvando opiniones complacientes, y a luz de las estadísticas oficiales comentadas, no parece que el colectivo de trabajadores de edad haya resultado suficientemente beneficiado por las hipotéticas mejoras derivadas del ligero repunte actual de la economía y del empleo en los últimos meses, ni que las últimas novedades normativas hayan dado el resultado deseado en favor de tal grupo de trabajadores.

La problemática en torno al colectivo de los trabajadores de edad ha trascendido las fronteras estatales (Amauguer-Lattes y Esteban Legarreta 2013) hasta alcanzar el nivel supraestatal e internacional, tal como se constata, por ejemplo, al repasar el listado de preocupaciones de la Unión Europea y de la Organización Internacional del Trabajo.

## 2. Organización Internacional del Trabajo: Mayor de 50, ¿y qué?

*“La OIT ha estimado que el desempleo mundial en 2014 se elevó a 201 millones de personas, cifra que rebasó en 30 millones el volumen de desempleo que había antes del inicio de la crisis global en 2008”; y expertos de la OIT, han señalado recientemente que “El número de personas mayores está aumentando en todo el mundo. La proporción de trabajadores de 55 años o más en la fuerza de trabajo mundial pasó de 10,5 por ciento en 1990 a un nivel sin precedentes de 14,3 por ciento en 2014”<sup>3</sup>. Parece pues que sigue sin respuesta una pregunta que la OIT formuló hace ya unos años reclamando mayor participación y mejores condiciones laborales de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo: “Discriminación por edad: Mayor de 50, ¿y qué?” (OIT 2011: 23-25).*

Tomando como punto de partida sus propios referentes anteriores- especialmente el Convenio 111 de 1958, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, y su homónima Recomendación 111 del mismo año- , la OIT adoptó la Recomendación 162, sobre trabajadores de edad, en la 66ª Conferencia Internacional del Trabajo el 23 de junio de 1980. Se aplica a todos los trabajadores del referido colectivo porque *“están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación”*, una manera de reconocer la condición de vulnerable del colectivo de referencia.

Con el tono y déficit normativo propio de una –simple- Recomendación de la OIT, la 162 de la OIT, desde buen principio, concreta los tres objetivos básicos que se deberían alcanzar para superar así las dificultades que acechan al colectivo de trabajadores de edad, un planteamiento que tiene la virtud de señalar en que ámbitos laborales se producen, en la práctica, los problemas a superar.

<sup>3</sup> Ekkehard Ernst, economista principal de la OIT, ver: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/audio/WCMS\\_358945/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/audio/WCMS_358945/lang--es/index.htm)

En primer lugar, se concreta que, sea cual fuera la edad del trabajador, debe gozar, tanto de igualdad de oportunidades, como de trato, una manera como otra para establecer que los trabajadores de edad, deberán disfrutar de igualdad de trato para acceder al trabajo y de igualdad de condiciones laborales mientras trabajen. A tal fin, la Recomendación, exige que los *“trabajadores de edad”* deberían disfrutar, *“sin discriminación por razón de edad”*, de igualdad de trato, *“en particular”* en relación con las cuestiones que se incluyen en el listado que se incluye en el texto, elenco que debe considerarse abierto -ninguna condición laboral admite trato distinto sin justificación- y en el que solo se incluyen – *“en particular”*- las más vulnerables y por tanto las más a necesitadas de protección; una igualdad de oportunidades y de trato, que no impide que el texto comentado permita expresamente –y aliente- las *“medidas especiales de protección y asistencia de los trabajadores de edad que se consideren necesarias”*, admitiendo así las discriminaciones positivas a favor del colectivo de referencia. En segundo lugar, la Recomendación, enfatiza la necesidad de proteger a los trabajadores de edad estableciendo *“medidas apropiadas...para hacer posible que ...continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias”* entre las que incluye algunas a simple modo de *v.gr.* (entre otras: reducción de la jornada e incremento de vacaciones); y además, se recomienda establecer *“esfuerzos especiales”* de muy distinta condición (*“readaptación profesional”, “ayudas”, “compensación financiera apropiada”*) para proteger a los trabajadores de edad en las empresas afectadas por reducciones de plantilla de tal manera que se intente resguardar su trabajo y consiguiente estabilidad en el empleo; y, así mismo, se demandan *“esfuerzos especiales”* para facilitar el empleo o la reincorporación al empleo e las personas de edad. Y el tercer, y último objetivo de la Recomendación 162 OIT, dejando atrás las etapas activas de los trabajadores de edad, trata de permitir una transición a un *“retiro”* que sea tanto *“progresivo”* como *“voluntario”* en el sentido que la edad, en si mismo considerada y sentido exclusivo no debe ser un factor determinante de jubilación, y es así que: se recomienda establecer prestaciones *“especiales”*, que compense la reducción salarial cuando el trabajador, por razón de más edad, reduce su jornada laboral; que se reclama, en particular y con especial énfasis, se adopten la medidas correctoras necesarias para que *“la prestación por desempleo...(de) los trabajadores de edad que hayan estado desempleados durante un período...anterior...”* sea suficiente.

Por todo lo comentado, parece oportuno señalar que el planteamiento de la Recomendación 162 OIT –aquí glosado con la brevedad propia del caso-, y aun reconociendo su genérico tono literal y bajo tenor normativo y su ya lejana fecha de aprobación, tiene

visos de viva actualidad, entre otras razones, porque el objetivo no se ha alcanzado en toda su extensión, siendo quizás más correcto afirmar que todavía queda un largo camino por recorrer.

### 3. Unión Europea: *posibilidad de seguir trabajando, no obligación sin más*

La evolución de la tasa general de paro, la del paro de larga duración –“uno de los problemas más difíciles y graves...”<sup>4</sup>, y la del paro de los trabajadores de edad en la Unión Europea muestran una propensión al alza durante los últimos años –con alguna ligera mejoría durante los últimos en algunos Estados-<sup>5</sup> y la de los trabajadores de edad afectan algo más a hombres (54%) que a mujeres (46 %), aunque claro está, las tendencias de los estados divergen entre sí<sup>6</sup>. En noviembre de 2013, más de 26,5 millones de residentes en la UE estaban desempleados; actualmente, más de 12 millones de personas llevan más de un año en paro –su número se duplicó entre 2007 y 2014–, llegando a representar más de la mitad del número total de desempleados y representan el 5 % de la población activa (mientras que en 2007, alcanzaba el 3%), y, a mayor *inri*, más del 60 % de los parados lleva más de dos años seguidos en paro<sup>7</sup> con claro peligro de sucumbir ante la pobreza, un estado de la cuestión a fecha de 2015 que obliga a la UE a seguir ocupándose del problema en los términos que se comentarán, reto que debería atenderse con mayor

celeridad si cabe teniendo presente que el reciente Informe encargado por la propia Comisión Europea a la Red Europea de Política Social (ESPN, siglas en inglés) es una denuncia y una crítica a los Estados que no han mejorado al respecto, censura que por razones obvias deberían hacer suya las autoridades españolas (ESPN 2015). Y en relación concreta con el empleo y paro de trabajadores de edad, nuestro Consejo Social y Económico ha venido afirmando que “...*el énfasis de la Comisión Europea se ha centrado en lograr aumentar las tasas de participación laboral de la población de mayor edad no habiendo prestado la atención suficiente al problema del desempleo entre este grupo poblacional*” (CES 2014:63); y, más recientemente, y desde fuentes sindicales, se afirma que: “*El examen por tramos de edad también demuestra una escalada del desempleo de larga duración en todos los tramos de edad en el conjunto de Europa. Entre 2009 y 2013, los porcentajes para la UE28 señalan un aumento de 10,9 puntos del paro de larga duración para los menores de 25 años, de casi 15 puntos para el rango entre 25 y 49 y de 12 puntos entre los 50 y los 64 años*” (UGT 2015:7).

En tal contexto europeo, la precitada tasa de paro de España (22,7 % *cit. supra*) es la segunda más alta entre las de los estados comunitarios y duplica la tasa media de paro comunitaria (9,80 % UE-28 países)<sup>8</sup>; y el comentado paro de larga duración y el de los trabajadores de edad en España también es de los más problemáticos en sede comunitaria y superior a la media en tal ámbito.

A todo ello debe recordarse una circunstancia ya apuntada: los estudios demográficos señalan que, a la par que el declive de la natalidad, se produce el envejecimiento –y esperanza de vida– de la población progresa de tal manera “*El grupo de población de 60 años o más está creciendo más rápidamente que cualquier otro grupo de edad, y su número se habrá casi triplicado de aquí a 2050*” (OIT 2013:1), y que en la UE de 2010 la población de mayores de 65 años representaba más del 17 % de la población pero que en 2050 superará el 28% (European Commission 2014).

La preocupación de la UE por incrementar el empleo y corregir el paro de trabajadores de edad, tiene antecedentes lejanos. Pero para constreñir el relato a los más mediatos se puede recordar que en el marco de la conocida Estrategia de Lisboa (Consejo de Lisboa, de

<sup>4</sup> En palabras de Marianne Thyssen (Comisaria de Empleo UE) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5565\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5565_es.htm) (última consulta: 3 de octubre de 2015). Comunicado de prensa de la Comisión de 17 septiembre 2015.

<sup>5</sup> Comisión Europea: Proyecto de Informe Conjunto sobre el empleo [COM(2013)801 FINAL]. Bruselas 13.11.2013; y, EUROSTAT: “Employment statistics” (*Data from August 2015*) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics) (última consulta: 10 de octubre de 2015).

<sup>6</sup> Tasa de paro según Eurostat en los países de la Unión Europea, EEUU Y Japón (agosto 2015). <http://es.classora.com/reports/b144141/tasa-de-paro-segun-eurostat-en-los-paises-de-la-union-europea-eeuu-y-japon> (última consulta: 10 de octubre de 2015)

Ver las [Fichas](#) por país sobre desempleo de larga duración en la UE elaboradas por la Comisión Europea en: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=fr&mode=advancedSubmit&advSearchKey=LTUfactsheet> (última consulta: 10 de octubre de 2015)

<sup>7</sup> Comisión Europea (Comunicado de Prensa, 17 septiembre de 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5565\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5565_es.htm); y, datos a consultar también en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5562\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5562_fr.htm) (última consulta: 10 de octubre de 2015).

<sup>8</sup> Tasa de paro según Eurostat en los países de la Unión Europea, EEUU Y Japón (agosto 2015).

<http://es.classora.com/reports/b144141/tasa-de-paro-segun-eurostat-en-los-paises-de-la-union-europea-eeuu-y-japon> Además; Ver las [Fichas](#) por país sobre desempleo de larga duración en la UE elaboradas por la Comisión Europea en: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=fr&mode=advancedSubmit&advSearchKey=LTUfactsheet> (última consulta: 10 de febrero de 2015).

23 y 24 de marzo de 2000), el Consejo Europeo de Estocolmo (23 y 24 marzo 2001) se adoptó un acuerdo del siguiente literal: “ *fijar para la UE el objetivo de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64) hasta el 50 por 100 para 2010*”, un objetivo que también fue objeto de consideración en el siguiente Consejo Europeo (Barcelona 2002), y de profunda reflexión en otros foros comunitarios (Comunidades Europeas 2003), empeños todos que solo alcanzaron un éxito parcial porque la tasa de empleo solo pasó del 37,7 % al 46,3 % en 2010. Pero el punto de partida que conviene tomar para tratar hoy día de la problemática de los trabajadores de edad en sede comunitaria debe ser la Estrategia Europea 2020 (2010), pues –a diferencia de la Estrategia de Lisboa (2000)- se planteó en unos tiempos de crisis que todavía no se ha superado a día de hoy.

La Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y la ocupación (adoptada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010), contempla objetivos – *v.gr.*: empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años- y establece estrategias de la UE para mejorar el empleo, y a la vista de la aceleración del envejecimiento de la población y el consiguiente descenso de la población activa y el aumento del número de mayores – especialmente de 60 años-, advierte que el colectivo de trabajadores mayores, merece y reclama una especial atención en materia de empleo. El desarrollo de la EE 2020 dio lugar a la Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional (adoptado por el Consejo de la UE el 6 de diciembre de 2012), que como su propio nombre trasluce, tiene como objetivo principal, garantizar los derechos –*vida digna*- de las personas de edad, resultando así necesario mejorar el empleo y asegurar pensiones públicas sostenibles con ocasión de la jubilación de las mismas.

Tal Declaración de 2012 se acompaña de unas “*Orientaciones que ha de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones*”, y entre las que se agrupan bajo la rúbrica “*Empleo*”, se incluyen las dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación por razón de edad, llamada que se personifica, de forma más intensa, en el colectivo de personas y trabajadores mayores, un colectivo, que como se ha apuntado es vulnerable en el mundo del trabajo y que tiene un peso demográfico cada vez más significativo.

Varias son las orientaciones que se podrían tener como las más importantes a los efectos de las reflexiones que se plantean en estas páginas, y entre tales, sin duda, lo son las que tratan de la necesidad de potenciar la formación profesional permanente dirigidas a corregir el déficit formativo de los trabajadores de edad para favorecer su empleabilidad, su estabilidad en el empleo, y unas condiciones de trabajo dignas, pero quizás, las

orientaciones que reclaman mayor atención son las que tienen por objetivo evitar todo tipo de trato desfavorable y de discriminación por edad en el mundo del trabajo, es decir, y dicho sea con palabras del propio documento, “*Garantizar derechos iguales para los trabajadores mayores en el mercado laboral, absteniéndose 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; evitar estereotipos negativos relacionados con la edad y actitudes discriminatorias para con trabajadores mayores en el puesto de trabajo; poner de relieve la contribución que hacen los trabajadores mayores*”.

Esta orientación es algo más, pues no puede olvidarse que la no discriminación por razón de edad –directa o indirecta- es un mandato recogido en el propio Tratado de Funcionamiento de la UE (art. 10 y otros concordantes) y un derecho contemplado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 21 y 25), y además recogido en la Directiva 2000/78/CE, de 27 noviembre, sobre el **establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que tiene** “*por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de –entre otros- de edad, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato*” (art.1), principio que admite diferencias de mejor trato a favor de los desfavorecidos trabajadores de más edad con el objetivo de garantizar el empleo adecuado de los mismos, una discriminación positiva, que por lo demás, ya estaba ampliamente consolidada en sede comunitaria (Muir 2015), pero es una Directiva que permite que los Estados puedan establecer diferencias por razón de edad aduciendo razones “*legítimas*” (art. 6), una permisibilidad criticable y criticada por la doctrina, pero avalada por el propio TJUE (*v.gr.*: sentencia 16 de octubre de 2007, asunto C-411/05, Palacios de la Villa; y, sentencia de 26 de septiembre de 2013, asunto C-476/11, HK Danmark).

Como se ha descrito al inicio de este apartado, la problemática sobre el empleo y el paro de trabajadores de edad persiste a fecha de hoy día en sede comunitaria, es por ello que sigue el empeño para intentar reconducirlo. La Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral de 17 de septiembre de 2015<sup>9</sup>, partiendo del estado actual del paro de dicho colectivo, propone alcanzar tres objetivos básicos: asegurar que tales parados se inscriban como tales en las oficinas públicas de empleo

<sup>9</sup> COM(2015) 462 final 2015/0219 (NLE) Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION On the integration of the long-term unemployed into the labour market [SWD(2015) 176 final] Brussels, 17.9.2015.



estable (una práctica que olvidan algunos tales trabajadores a medida que dura el paro y especialmente cuando dejan de percibir prestaciones); asegurar la evaluación individual de que cada parado de tal condición para advertir deficiencias y determinar su potencial de empleabilidad; y, antes de los 18 meses de desempleo, ofrecer individualmente acuerdos escritos de integración profesional entre el parado y una persona de contacto única y permanente que le asesore, una medida que es conocida en algunos estados comunitarios<sup>10</sup>.

Esta propuesta de Recomendación a tratar por el Consejo durante la actual presidencia de Luxemburgo (julio-diciembre 2015), según algunos documentos comunitarios, bien parece tener algunos visos parecidos con los planteamientos comunitarios para favorecer el empleo juvenil (¿de la Garantía Juvenil a la Garantía de los Trabajadores de edad?), pero aun aceptando que el empleo/paro juvenil y el de los trabajadores son las dos caras de una misma moneda –pero no vasos comunicantes– se trata de dos problemáticas con perfiles distintos que como tales requieren tratamientos dispares (Pardell y Cabasés 2015:266-313). Es de esperar que estas nuevas iniciativas comunitarias en favor de los trabajadores de edad resulten fructíferas y permitan superar el estado actual de empleo y paro del grupo de trabajadores de referencia.

Por la estrecha relación que tiene el empleo y el paro del colectivo de trabajadores de edad y sus expectativas sobre la jubilación, conviene pergeñar el planteamiento de la UE sobre la misma. La Comisión de la UE, siguiendo la estela de la referida Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional de 2012, aprobó la “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” [COM(2012) 55 final, Bruselas 16.2.2012] más conocida como “Libro Blanco de Pensiones”, que recoge las orientaciones comunitarias –dirigida a los estados: únicos *responsables* de sus respectivos sistema públicos de protección social– para favorecer la sostenibilidad del sistema público de jubilaciones. El Libro comienza con esta admonición, que por explícita transcribimos sin más valoración: “*El envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros. A menos que las mujeres y los hombres, ya que viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más con vistas a la jubilación, no es*

*posible garantizar unas pensiones adecuadas, ya que el necesario incremento del gasto sería insostenible. Se calcula que, de aquí a 2060, la esperanza de vida de los hombres en el momento del nacimiento aumentará en 7,9 años con respecto a 2010 y la de las mujeres, en 6,5. No se trata de un problema remoto; lo tenemos prácticamente encima, ahora que los nacidos del boom de natalidad se jubilan y que la población europea en edad de trabajar empieza a disminuir, lo que se refleja en un aumento anual de en torno a dos millones de personas que superan los sesenta años, casi el doble que a finales de los años noventa y principios de la década del 2000. Por el contrario, a lo largo de las próximas décadas disminuirá anualmente el número de personas que se encuentran en la edad laboral principal (20-59 años)”*. El Libro Blanco de referencia propone iniciativas a medio y largo plazo para asegurar pensiones tan adecuadas como sostenibles “*creando para ello las condiciones que permitan la elevada participación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo a lo largo de sus vidas...*”. Tales iniciativas se pueden agrupar en dos bloques: buscar el “*equilibrio entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de jubilación*”, y la “*constitución de planes de ahorro privado complementarios de jubilación*”. Ambas iniciativas tienen que ver con los trabajadores de edad –en activo o en paro–, pero quizás más la primera por lo que aquí más interesa.

A criterio de la UE, expresado en el Libro Blanco de referencia, para lograr el referido equilibrio entre la vida laboral y la jubilación, se requiere “*aumentar la edad de jubilación reforzando los incentivos para trabajar más tiempo*”, dos exigencias que bien parece que deberían entenderse como indisolubles en la teoría y en la práctica. Y desde la óptica del colectivo que se considera en estas páginas, se apunta en dicho texto que “*El grado en que estas medidas se traduzcan en edades de jubilación efectiva más elevadas y mayor participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral depende, no obstante, de otras medidas que permitan a los trabajadores de más edad mantenerse en el mercado laboral*”. Bien parece pues, que no se propone, sin más, elevar la edad de retiro para retrasar la jubilación –asegurando ingresos y evitando gastos–, sino que también se deberían fomentar mecanismos que mejoren las condiciones de los trabajadores de edad que siguen en activo (envejecimiento activo); un planteamiento, que como se observa, sigue algunas de las pautas generales de la Recomendación 162 OIT.

Cuestión distinta es que algún Estado –España– en el momento de retrasar la jubilación, evocando pautas comunitarias, lo haga sin establecer todas las medidas necesarias que permitan a los trabajadores de edad –en activo y en paro– mantenerse en el mercado laboral disfrutando de las condiciones adecuadas a las mismas

<sup>10</sup> Vid el blog de Eduardo Rojo. “Cómo abordar la problemática de los desempleados de larga duración. Notas a la propuesta de Recomendación del Consejo de 17 de septiembre”. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2015/09/como-abordar-la-problematika-de-los.html> (última consulta: 28 de septiembre de 2015).

pautas comunitarias y de la OIT y con fundadas expectativas de una jubilación digna. En todo, se debe en cuenta que los trabajadores defienden la “*posibilidad de seguir trabajando, no (la) obligación*”, pues una gran mayoría de europeos quiere y puede seguir activo después de los 65 años, pero rechazan que –sin más– se retrase la edad oficial de jubilación<sup>11</sup>. Retrasar, sin más, la edad jubilatoria en muy poco ayuda a solventar los problemas que acechan al colectivo de trabajadores de edad, y mucho menos mientras perdure el trato desfavorable que en ciertos casos sufren cuando están en activo, mientras sigan la limitaciones de la cobertura por desempleo del mismo, y en definitiva mientras el paro de tal colectivo sea tan elevado como lo es en la actualidad.

Para finalizar esta artículo, efectuamos una breve referencia a las recientemente aprobadas orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros<sup>12</sup>. En la introducción se enfatiza la importancia de que tanto los Estado como la propia Unión aborden el impacto social de la crisis, desde la perspectiva de aspirar a una sociedad en la que se capacite a todas las personas “para que puedan anticipar y gestionar el cambio y participar activamente en la vida social y económica”.

Mayor concreción respecto a cómo conseguir ese objetivo se encuentra en la orientación número 6, que lleva por título “Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias”, llamando a los Estados a que inviertan los recursos necesarios para potenciar unos sistemas educativos y formativos que preparen para las nuevas realidades del mundo del trabajo, así como también que intensifiquen todos sus esfuerzos para que mejore “el acceso de todos a un aprendizaje permanente de calidad”, y la aplicación de estrategias de envejecimiento activo “que permitan la prolongación de la vida laboral”. Dado que buena parte de las personas de edad desempleadas están encuadradas, por razón del tiempo de permanencia en el desempleo, en el concepto de “desempleados de larga o muy larga duración”, es de especial interés la orientación europea de luchar para corregir tal situación, siendo necesario al parecer de la UE “evitar y reducir significativamente el desempleo de larga duración y estructural mediante estrategias globales y que se refuercen mutuamente, que incluyan apoyo

activo individualizado de cara a la reincorporación al mercado laboral”, y reducir las barreras al empleo, “en especial de grupos desfavorecidos”.

<sup>11</sup> Eurobarómetro [http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/eurobarometro-mayores\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/eurobarometro-mayores_es.htm) (última consulta: 10 de octubre de 2015).

<sup>12</sup> Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.268.01.0028.01.SPA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.268.01.0028.01.SPA) (última consulta: 17 de octubre de 2015).

## Referencias bibliográficas

Amauger-Lattes, Marie-Cécile; Esteban Legarreta, Ricardo (Directores) (2013): *La protección del empleo de los trabajadores de edad. Una perspectiva franco-española*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aparicio Tovar, Joaquín; Olmo Gascón, Ana Marta (2007): *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*. Albacete: Editorial Bomarzo.

Bouget, Denis; Frazer, Hugh; Marlier, Eric; Peña-Casas, Ramón; Vanhercke, Bart (2015): *Integrated support for the long-term unemployed in Europe A study of national policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Carrasquer Oto, Pilar; Recio Cáceres, Carolina (2013): “Los colectivos más débiles del mercado laboral: ¿la excepción como norma?”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 1, 187- 194.

Comité de las Regiones de la Unión Europea (2003): *Las personas de edad avanzada en la vida laboral* (Estudios E.2/2003). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Consejo Económico y Social (2014): Informe 2/2014 *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad* (Aprobado el 23 de julio de 2014). Madrid: CES.

De la Rica, Sara; Anghel, Brindusa (2014): *Los parados de larga duración en España en la crisis actual* (Documento de trabajo 185/2014). Madrid: Fundación Alternativas.

ESPN (2015): Integration of long-term unemployed into the labour market: report on Member State progress.

European Commission (2014): *The 2015 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies* (European Economy 8/2014). Brussels: European Commission.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad - Instituto de mayores y Servicios Sociales (2014): *Propuestas para el desarrollo de las Orientaciones del Consejo de la Unión Europea, de 6 de diciembre de 2012, relativas a las personas mayores* (Documento de debate). Madrid, 27 de febrero de 2014. [http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/20140227\\_propdcconsejoue.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/20140227_propdcconsejoue.pdf) (última consulta: 15 de octubre de 2015).

Muir, Elise (2015): “Fine-tuning non-discrimination law. Exceptions and justifications allowing for differential treatment on the ground of age in EU law”.

*International Journal of Discrimination and the Law*, 15, 38-61. [DOI: 10.1177/1358229114558387].

OIT (2011): *Trabajo. La Revista de la OIT*, núm. 72.

OIT (2013): *Informe IV. Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Conferencia Internacional del Trabajo (102ª reunión, 2013). Ginebra: OIT

Pardell Veà, Agnes; Cabasés Piqué, M. Angels (2013): “L’aplicació de la Garantia Juvenil a Catalunya”. *REAF*, núm. 22/ octubre, 266- 313.

Pérez Amorós, Francisco (2014): “Paro, empleo y jubilación de los trabajadores de edad en España: ¿un trabajo decente?” Ponencia presentada en el *IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ciudad de Guatemala, 26 a 28 febrero. [\[http://aijdtssgc.org/wp-content/uploads/2014/04/Paro-empleo-y-jubilaci%C3%B3n-de-los-trabajadores-de-edad-en-Espa%C3%B1a-%E2%80%94Francisco-P%C3%A9rez-Amor%C3%B3s-Espa%C3%B1a.pdf\]](http://aijdtssgc.org/wp-content/uploads/2014/04/Paro-empleo-y-jubilaci%C3%B3n-de-los-trabajadores-de-edad-en-Espa%C3%B1a-%E2%80%94Francisco-P%C3%A9rez-Amor%C3%B3s-Espa%C3%B1a.pdf) (última consulta: 16 de octubre de 2015).

Serrano Argüello, Noemí (2011): “La edad como factor de discriminación en el trabajo”. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, Núm. 12, 17-43.

UGT (2015): *Análisis del paro de larga duración. Situación y políticas*. Secretaría de Acción Sindical. Gabinete Técnico Confederal.