

# La UE ante el reto demográfico. Nuevo contrato social y la necesaria protección económica y social de las personas mayores

Carlos Padrós Reig

Universitat Autònoma de Barcelona

[carlos.padros@uab.cat](mailto:carlos.padros@uab.cat)

ORCID: 0000-0003-0002-9412



Recepción: 17/04/2024

Aceptación: 31/05/2024

Publicación: 31/07/2024

**Cita recomendada:** PADRÓS REIG, C. (2024). "La UE ante el reto demográfico. Nuevo contrato social y la necesaria protección económica y social de las personas mayores". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 3(2), 116-147. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/quadernsieve.81>>

## Resumen

---

La UE se enfrenta a cambios demográficos, sociales y estructurales sin precedentes que exigen la adopción de políticas concretas para garantizar que el envejecimiento general de la población vaya acompañado de una correcta atención a la satisfacción de las necesidades sociales, asistenciales y sanitarias de las personas mayores y de sus familias. El artículo explora la contribución del Derecho de la UE en aspectos como el mercado de trabajo y el envejecimiento activo; la protección social y económica de las personas mayores; la lucha contra la discriminación por razón de edad o la garantía de acceso a los servicios y la brecha digital.

**Palabras clave:** Envejecimiento; Políticas sociales UE; Lucha contra la discriminación; Acceso a los servicios digitalizados.

---

**Abstract.** *The EU facing the demographic challenge. New social contract and the necessary economic and social protection of older people*

---

The EU is facing unprecedented demographic, social and structural changes that require the adoption of concrete policies to ensure that the general aging of our population is accompanied by proper attention to satisfying the social and health needs of older people and their families. The article explores the contribution of EU Law in aspects such as the labor market and active aging; the social and economic protection of older people; the fight against discrimination based on age or the guarantee of access to services and the digital exclusion.

**Keywords:** Aging; EU social policies; Fight against discrimination; Access to digitalized services.

---

**Resum.** *La UE davant del repte demogràfic. Nou contracte social i la necessària protecció econòmica i social de la gent gran*

---

La UE s'enfronta a canvis demogràfics, socials i estructurals sense precedents que exigeixen l'adopció de polítiques concretes per garantir que l'envelliment general de la població va acompanyat d'una atenció correcta a la satisfacció de les necessitats socials, assistencials i sanitàries de la gent gran i de les seues famílies. L'article explora la contribució del Dret de la UE en aspectes com ara el mercat de treball i l'envelliment actiu; la protecció social i econòmica de la gent gran; la lluita contra la discriminació per raó d'edat o la garantia d'accés als serveis i la bretxa digital.

**Paraules clau:** Envelliment; Polítiques socials UE; Lluita contra la discriminació; Accés als serveis digitalitzats.

## Sumario

1. Contexto
2. Políticas, programas y actuaciones de la UE
3. Prospectiva de futuro
4. Conclusión
5. Referencias

---

## 1. CONTEXTO<sup>1</sup>

Según datos de Eurostat, al cruzar el medio siglo XXI, las personas con 65 o más años supondrán el 29,1 % de la población de la UE-28, comparado con el 19,2 % en 2016. A nivel global, el segmento de población mayor se multiplicará por casi 13 veces, pasando de 128 millones a 1.603 millones. Ello supondrá un fuerte incremento de la ratio de dependencia (relación entre personas trabajando y personas fuera del mercado de trabajo que requieren algún tipo de protección) desde el 29,3 % en 2016 al 52,3 % en 2080 (EU Agency for Fundamental Rights, 2018). Y los datos revelan tanto la cifra global absoluta como un cambio en el origen causal de la tasa de dependencia (jóvenes o mayores). Además, hay que tener en cuenta que la distribución del cambio no es homogénea entre países: para los países desarrollados, del conjunto de población fuera de la edad de trabajar, la proporción era de 4 jóvenes y 1 mayor. Es decir, por cada persona mayor, había 4 jóvenes. Esa misma proporción era de 10 a 1 en los países en vías de desarrollo. En 2050, la correlación se invierte (más mayores que jóvenes), en cantidad del doble (países desarrollados) mientras que la distancia de 10 veces en el resto se reduce a un 1,5. Para las economías desarrolladas la tasa aumentará del 55 % al 72% mientras que, para las economías en desarrollo, se reducirá del 72 % al 57 %. En otras palabras, si observamos la relación entre población activa en edad de trabajar y población dependiente, los países desarrollados y en vías de desarrollo verán invertidas sus posiciones.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mi sincero agradecimiento a Conxi Muñoz, documentalista del Centro de Documentación Europea de la Biblioteca de Ciencias Sociales de la UAB por su inestimable ayuda en la recopilación de materiales para la investigación. Este es un tema que lentamente va despertando el interés científico de los juristas: PADROS REIG, C. (2024) *El nacimiento del Derecho de las personas mayores. Casos y materiales sobre derecho y edad*. Barcelona, Ed. Atelier Libros Jurídicos; ADROHER BIOSCA, S. (Coord.) (2024) *Tratado de Derecho de Mayores*. Editorial Civitas. ROMEO CASABONA, C.M. (Coord) (2021). *Tratado de Derecho y Envejecimiento. La adaptación del Derecho a la nueva longevidad*. Madrid, Mutualidad de la Abogacía-Wolters Kluwer.

<sup>2</sup> Los datos de España se separan notablemente de la estadística general de los países desarrollados. Si UNCTAD calcula la ratio de dependencia (relación entre fuerza de trabajo y población no trabajadora), en un 72 % para los países desarrollados, en 2050 en España, se dispara hasta una horquilla de entre el 81 y el 90%. Es decir, con cerca de 28 millones de personas trabajando, habrá 24 que no lo hagan (8 millones de jóvenes y 16 millones de mayores). MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica y el

Los datos demográficos suponen un enorme reto para el conjunto de las sociedades que integran la UE. La pregunta que queremos abordar con estas breves páginas es: ¿Cuál es el papel de la UE ante esta realidad? y ¿qué actuaciones se están llevando a cabo ahora y se prevén en los próximos años?

La primera dificultad para responder a la cuestión que planteamos es la definición misma del objeto de estudio. En otras palabras, determinar el momento en el que una persona se considera mayor (universo subjetivo) varía según cada ordenamiento nacional y contexto. Según Eurobarómetro (2011), una persona es considerada "mayor" a los 57 años en Eslovaquia, pero solo con más de 70 años en los Países Bajos. Aunque en algunos contextos, como el empleo, las personas pueden ser consideradas "mayores" a partir de los 55 años o incluso 50, de media, en la UE, la persona se considera mayor justo al cumplir 65 años, hecho cronológico que suele coincidir con la salida del mercado de trabajo.

Dado que es difícil objetivar cuando estamos hablando de una persona mayor, resulta imposible establecer franjas homogéneas de comparación. Para el estudio de la Agencia Europea de Protección de los Derechos Fundamentales, existen básicamente cuatro tipos de edad: (i) La edad cronológica, que mide el tiempo transcurrido desde el nacimiento. (ii) La edad biológica, que se vincula a los cambios físicos. (iii) La edad psicológica, que refiere a los cambios mentales y de personalidad durante el ciclo vital. (iv) La edad social, que define los cambios en los roles sociales de los individuos conforme nos hacemos mayores.

Estos cuatro aspectos de la edad pueden desarrollarse a una velocidad distinta en cada individuo y afectarle su experiencia individual y sus relaciones sociales de manera distinta según su contexto histórico, social y cultural. Ello afecta no solo a cómo la sociedad ve a las personas mayores sino a la propia percepción de los individuos (...) Todos experimentamos la edad de una manera individual y distinta. Si entendemos y abordamos las personas mayores como un grupo social —definido por la edad cronológica— se producen generalizaciones. Las experiencias de las personas mayores no vienen determinadas por simplemente alcanzar una edad cronológica o una condición personal (por ejemplo, el estado de salud) sino por el contexto social y cultural. Las percepciones de la sociedad y las políticas públicas están a menudo basadas en la concepción de las personas mayores como un grupo social homogéneo con las mismas necesidades. Ello lleva a una visión simplista y distorsionada que afecta a los derechos de estas personas (EU Agency for Fundamental Rights, 2018).

Una segunda dificultad se plantea debido al carácter invisible de la patología llamada "edadismo", es decir, el trato desigual discriminatorio de los mayores con

respecto a la población general.<sup>3</sup> La discriminación por edad parece una discriminación más suave teniendo en cuenta la tardía atención que ha merecido para las ciencias sociales y su carácter muchas veces interseccional (discriminación por edad unida a otras discriminaciones: mujer, raza, pobreza, etc.). Al quedar la discriminación por edad incluida en otras, de forma imperceptible se está minorizando su importancia. Se construye de este modo una jerarquía de vulneraciones del derecho a la igualdad de manera solo que las más burdas y evidentes (género, raza, creencias, condiciones económicas) son las que merecen mayor atención por parte del ordenamiento jurídico. Este fenómeno perverso, no solo se produce en la discriminación interseccional, sino que se traslada a la discriminación directa o indirecta, de manera que sigue considerándose la discriminación por razón de la edad como de menos gravedad o importancia por el hecho de presentarse a menudo unido con otras.<sup>4</sup>

## 2. POLÍTICAS, PROGRAMAS Y ACTUACIONES DE LA UE

La UE se enfrenta a cambios demográficos, sociales y estructurales sin precedentes que exigen la adopción de políticas concretas para garantizar que el envejecimiento general de la población va acompañado de una correcta atención a la satisfacción de las necesidades sociales, asistenciales y sanitarias de las personas mayores y de sus familias, así como de la calidad y sostenibilidad a largo plazo de los servicios públicos de la UE.

En 2011 se experimenta un cierto auge de la preocupación europea por el tema del envejecimiento con la declaración de 2012 como Año Europeo del envejecimiento activo y de la solidaridad intergeneracional.<sup>5</sup> A ello habrá que unir entre otros,<sup>6</sup> el

---

<sup>3</sup> El Diccionario de la lengua española de la RAE define como edadismo “1. m. Discriminación por razón de edad, especialmente de las personas mayores o ancianas.”

<sup>4</sup> Llama la atención sobre ello el propio Parlamento europeo al afirmar que: “(...) aunque los motivos de sexo y origen racial o étnico están protegidos hasta cierto punto, los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual no gozan del mismo nivel de protección”. Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de abril de 2023, sobre la lucha contra la discriminación en la Unión: la esperada Directiva horizontal contra la discriminación (2023/2582(RSP)). OJ C/2023/446, de 1 de diciembre de 2023. Disponible en:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202300446&qid=1710149811170](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300446&qid=1710149811170)

<sup>5</sup> Decisión 940/2011/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011. DOUE L246 E, de 23 de septiembre de 2011.

<sup>6</sup> Cfr. Informe de la Comisión, de 15 de septiembre de 2014, sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012) (COM(2014)0562); Informe de la Comisión, de 17 de enero de 2014, titulado «Informe conjunto sobre la aplicación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico («Directiva de igualdad racial») y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación («Directiva de igualdad en el empleo»)» (COM(2014)0002); Comunicación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020» (COM(2013)0083); Libro Blanco de la Comisión, de 16 de febrero de 2012, titulado «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» (COM(2012)0055); Comunicación de la Comisión, de 29 de febrero de 2012, titulada «Llevar adelante el

Informe del Parlamento que efectúa una evaluación general del asunto.<sup>7</sup> Según el Parlamento Europeo:

los planes hechos a principios del Año Europeo 2012 en los Programas Nacionales se respetaron en la mayoría de los países. Los mejores resultados se obtuvieron en la sensibilización a través de iniciativas y actos nacionales y a escala de la UE. El Año logró sus objetivos intermedios de fortalecimiento de las redes existentes, creación de sinergias y asociaciones entre niveles de gobierno y ámbitos políticos, promoción de políticas y estrategias a largo plazo, y puesta a disposición de las innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales. No obstante, el objetivo de establecer nuevas redes rara vez se logró. El desarrollo de políticas nacionales, estrategias y programas integrales sobre el envejecimiento activo en diversos países evidencia el impacto político del Año Europeo 2012. El Año logró su objetivo de movilizar a los actores pertinentes en torno al envejecimiento activo y la solidaridad intergeneracional. No obstante, la participación de los interlocutores sociales fue variable y no se llegó, en gran medida, a las empresas privadas.

Veamos, en distintos campos, el grado de desarrollo y logros de dichas políticas.

## 2.1. Lucha contra la discriminación

En el derecho primario, el artículo 19 del TFUE faculta a la UE para legislar contra la discriminación en términos de edad, sexo, origen racial o étnico, religión, discapacidad y orientación sexual. Esta mención específica a la edad se traslada a los artículos 21.1 y 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE, en adelante).

Puede sin duda afirmarse que, tradicionalmente, los principios de igualdad y no discriminación deben considerarse uno de los valores fundamentales de la UE. En general, se prohíbe explícitamente la discriminación por motivos de edad a la vez que el artículo 25 de la Carta avanza en el reconocimiento del derecho de las personas mayores a llevar una vida digna. En el plano de los objetivos, la aplicación se ha dirigido básicamente a la igualdad de trato y a la igualdad salarial.<sup>8</sup> Como hemos dicho, con la aprobación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, se incluye específicamente la cuestión de la prohibición de discriminación de las personas por su

---

Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable» (COM(2012)0083).

<sup>7</sup> Informe del Parlamento europeo A8-0241/2015 sobre el Informe sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012). (2014/2255(INI)), de 23 de julio de 2015.

<sup>8</sup> cfr. Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, que prohíbe la discriminación por origen racial o étnico en cualquier ámbito (empleo, educación, seguridad social, salud, acceso a bienes y servicios, etc.); y Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación que establece un marco para evitar la discriminación en el empleo por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual.

edad. (art. 21). Además, de manera pionera,<sup>9</sup> se dedica un precepto específico a los mayores (art. 25) cuya dicción literal establece que “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”.

Esta incorporación al catálogo de derechos de la UE contrasta con las evidentes dificultades para articular una respuesta normativa única para el nivel internacional y alumbrar una Convención de la ONU específica para la protección de los mayores.<sup>10</sup>

Si se compara la formulación de la Carta UE con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Consejo de Europa, 1950), resulta que el texto UE de 2007 incluye ya la edad, cosa que no hace el precedente instrumento de derecho internacional (europeo, pero no UE). Así, resulta que:

<b>Art. 14 CEDH. Prohibición de discriminación</b>	<b>Art. 21.1 CDFUE. No discriminación</b>
<i>El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.</i>	<i>Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.</i>

Estas diferencias denotarían una mayor sensibilidad a la cuestión que aquí proponemos (europeización del derecho de las personas mayores desde el punto de vista de sus derechos) que es innegable por el solo transcurso de más de medio siglo de desarrollo de la dogmática de los derechos fundamentales de las personas. Nótese que se incorporan en el catálogo de 2007 (UE) tres tipos nuevos de situaciones: discapacidad, orientación sexual y edad.

<sup>9</sup> Este artículo se basa en el artículo 23 de la Carta Social Europea revisada (Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021, con entrada en vigor el 1 de julio de 2021) y en los artículos 24 y 25 de la Carta UE de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989).

<sup>10</sup> Tal vez la explicación a ello la pueden proporcionar los datos de la encuesta Eurobarómetro de 2015: “La discriminación contra las personas mayores se percibe como generalizada. La encuesta Eurobarómetro de 2015 sobre discriminación revela que el 42 % de los encuestados en la UE-28 perciben la discriminación por vejez (tener más de 55 años) como “muy” o “bastante” generalizada en su país. Esta percepción varía mucho entre los Estados miembros, desde el 22 % en Dinamarca hasta cerca del 60 % en Bulgaria, la República Checa, Hungría y Rumanía. El 5 % de todos los encuestados afirman haberse sentido personalmente discriminados o acosados por su edad. Este se convierte en el tipo de discriminación mencionado con más frecuencia.” European Commission (2015). *Discrimination in the EU in 2015, Special Eurobarometer 437*. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d629b6d1-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1>

Pese a esta no incorporación expresa, no faltan ejemplos donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), al aplicar el Convenio, ha construido una protección contra las discriminaciones por edad.<sup>11</sup>

En línea con esta anterior construcción, destaca la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la promoción de los derechos humanos de las personas mayores.<sup>12</sup>

El Tribunal de Justicia Europeo ha reconocido, en su emblemática sentencia en el caso Mangold,<sup>13</sup> que la no discriminación por motivos de edad es un "principio general" de la UE,<sup>14</sup> lo que necesariamente implica el compromiso de los ordenamientos nacionales para garantizar el ajuste de todas las leyes nacionales con tales normas europeas generales.

Este el caso, un tribunal laboral alemán elevó la cuestión prejudicial europea relativa a la contratación temporal de una persona que ejercía de abogado y tenía en el momento del pleito 56 años. Según el contrato, la relación laboral (de 1 de julio de 2003 hasta el 28 de febrero de 2004) tiene como único motivo de su duración temporal lo dispuesto en la frase cuarta del artículo 14, apartado 3, en relación con la frase primera, de la Ley alemana relativa al trabajo a tiempo parcial y a los contratos de trabajo de duración determinada y por la que se modifican y derogan determinadas disposiciones del Derecho laboral,<sup>15</sup> para fomentar la celebración de contratos de duración determinada con trabajadores de edad avanzada, ya que el trabajador tiene más de 52 años.

En la lucha contra la temporalidad del empleo, la normativa europea prevé que los contratos deban expresar una causalidad para esa duración no permanente y fija. Y resulta que en el caso Mangold, la edad del Sr. Helm es la única causa por la que se celebra el contrato de trabajo de duración determinada, sin otra razón objetiva. Con la finalidad de fomentar la contratación de las personas mayores, no se garantizaría suficientemente la protección de la estabilidad del trabajo de las mismas. En el fondo del asunto, el TJUE falla que hay incompatibilidad entre la norma nacional y la europea.

Han aplicado el principio europeo de aseguramiento de la vida digna de las personas mayores varias sentencias nacionales:<sup>16</sup> Austria. Sentencia del Tribunal

---

<sup>11</sup> Jablonska c. Polonia. STEDH de 9 de marzo de 2004. Demanda 60225/00; Mihails Farbthus c. Letonia. STEDH de 2 de diciembre de 2004. Demanda 4672/02; Schwizgebel c. Suiza. STEDH de 10 de junio de 2010. Demanda 25762/07; y Maggio y otros c. Italia. STEDH 31 de mayo 2011. Demandas acumuladas 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 y 56001/08.

<sup>12</sup> Council of Europe Steering Committee for Human Rights (CDDH). Adoption by the Committee of Ministers, on 19 February 2014, of Recommendation CM/Rec(2014)2. Disponible en [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c649f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c649f)

<sup>13</sup> STJCE de 22 de noviembre de 2005, Mangold. Asunto C-144/04.

<sup>14</sup> Apartado 75 de la sentencia.

<sup>15</sup> *Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen*, de 21 de diciembre de 2000. BGBl. 2000 I, p. 1966. La Ley fue objeto de modificación en 2002, que rebajó de 58 a 52 años la edad a partir de la cual se permite celebrar contratos de trabajo de duración determinada.

<sup>16</sup> Debe destacarse la poca tradición constitucional de los Estados miembros en la protección explícita al más alto nivel normativo de las personas mayores en tanto que sujeto jurídico colectivo, aunque se desarrolla algo más en cuanto al concepto de su seguridad económica (pensiones y prestaciones sociales

Supremo Administrativo de 9 de mayo de 2022 (Recurso 2018/08/0022) Anónimo versus institución de seguro social para trabajadores autónomos ECLI: AT:VWGH:2022:RA2018080022.L00; Francia. Sentencia del Tribunal de Casación de 4 de mayo de 2016 (recurso 15-18958) MX contra *la Caisse des dépôts et consignations*; Polonia. Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016 (recurso IV CSK 270/15) SW contra Hospital Universitario.<sup>17</sup>

En el derecho derivado, el principio de no-discriminación dio lugar en su día a la aprobación de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.<sup>18</sup>

A nivel general, cabe decir que, pese a la limitada importancia de la conflictividad judicial sobre el tema,<sup>19</sup> el reconocimiento del derecho de las personas mayores a no sufrir discriminación como principio europeo tiene como efecto una gran ventaja procesal: la inversión de la carga de la prueba. Es decir, cuando se denuncia una discriminación y ésta tiene los mínimos visos de ser fundada, se invierte la carga de la prueba de manera que es la empresa o entidad denunciada quien deben justificar que la alegada diferencia se basa en una causa objetiva y justificada y no en una discriminación por edadismo. En defecto de otros elementos, se presume que la discriminación existe y, por tanto, es contraria al Derecho UE y su Carta de Derechos Fundamentales.<sup>20</sup>

Vista la relativa debilidad de las disposiciones constitucionales nacionales destinadas a combatir la discriminación por edad, así como las resistencias nacionales

---

que analizaremos más adelante.). Solamente el *Instrument of Government* (art. 2.1) de Suecia (1974) constitucionaliza la no discriminación por razón de edad. La Constitución de Lituania (1992) (art. 38) recoge la obligación de cuidado de los hijos hacia sus progenitores y el deber de atenderles cuando sean mayores. De forma parecida lo hace el art. 64 de la Constitución de la República de Croacia (1990) al establecer que “los hijos estarán obligados a cuidar de sus padres ancianos y enfermos.”

<sup>17</sup> Información recopilada por FRA: <https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/25-derechos-de-las-personas-mayores#case-law-references> De modo genérico, vide también BUSTOS GISBERT R. (2017), “La aplicación judicial de la CDFUE; un decálogo a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea”. *Teoría y Realidad Constitucional* (39) 333-359.

<sup>18</sup> OJ L180 de 19 de julio de 2000. La Directiva se ha pretendido modificar, ampliando su alcance desde la propuesta de 2008 siguiendo más de tres lustros después, bloqueada la aprobación de un nuevo texto. Cfr. Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE. COM(2022) 689 final. Bruselas, 7 de diciembre de 2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0689>

<sup>19</sup> El buscador de jurisprudencia del TJUE ofrece el resultado de 3 casos (todos ellos del TGUE y en cuestiones de funcionarios UE) cuando se introduce como disposición de referencia el art. 25 CDFUE.

<sup>20</sup> En España, art. 30.1. de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, cuyo literal indica que “[...] cuando la parte actora o el interesado alegue discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la parte demandada o a quien se impute la situación discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.”

a actualizar/ampliar, se deberá examinar la legislación sectorial específica relativa a los derechos económicos y sociales. Algunas jurisdicciones nacionales no incluyen la edad como factor discriminatorio en la protección social o la atención sanitaria; otros proporcionan causas de justificación en relación con el trato diferenciado basado en la edad. Desde hace prácticamente una década, las instituciones europeas intentan extender la protección de la igualdad en el empleo y la ocupación<sup>21</sup> a otros ámbitos materiales sin que existan todavía hoy resultados normativos.

## 2.2. Protección social y económica

A diferencia de la parquedad constitucional de la proscripción de la discriminación por razón de edad,<sup>22</sup> resulta llamativa la relativa presencia del concepto de seguridad económica para los mayores.<sup>23</sup> Ello concordaría con el carácter inicialmente económico de la integración UE. También —más críticamente— con una concepción de la protección basada en las políticas presupuestarias, más que en la igualdad de los sujetos jurídicos con independencia de su productividad laboral.

Afortunadamente, los avances científicos permiten aumentar nuestra expectativa de vida. Desde el punto de vista del gasto público, una de las principales consecuencias del envejecimiento de la población en la UE es el aumento de las necesidades de financiación que supone proporcionar pensiones adecuadas, atención médica y cuidados a largo plazo para un número creciente de personas mayores y durante un período de tiempo más largo.

La UE no tiene competencia directa sobre los sistemas nacionales de pensiones, sus regímenes de cotización y la percepción de las prestaciones. Son los Estados miembros quienes tienen responsabilidad principal ante sus mayores, incluso como garantía constitucional y principio rector de la vida social y económica. El papel de la Unión no es, desde luego, uniformizar los regímenes de pensiones, sino, mediante la utilización de llamado Método Abierto de Coordinación (MAC), complementar las actividades nacionales.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Vide ut infra.

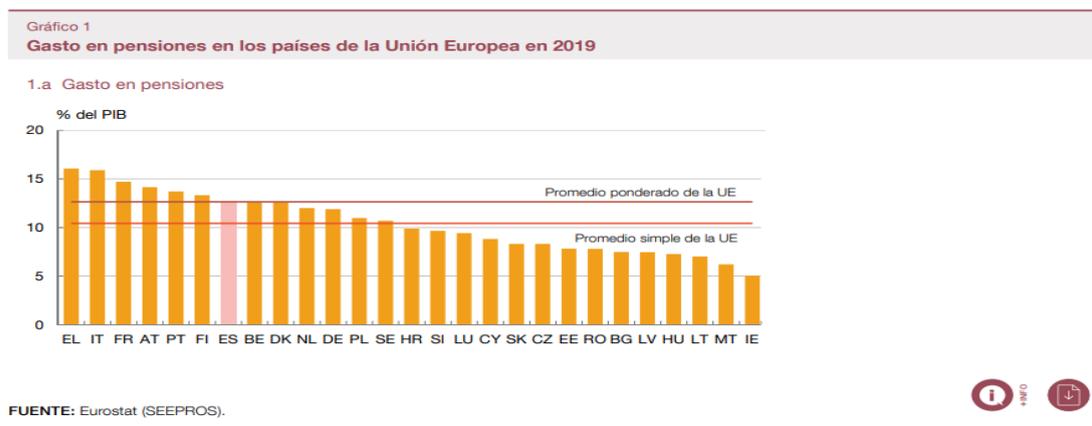
<sup>22</sup> Vide ut supra apartado 2.1.

<sup>23</sup> Son ejemplo de ello: art. 30 Constitución de Chequia; art. 50 Constitución de España; art. 39 Constitución de Eslovaquia; art. 72 Constitución de Portugal (que incluye además la protección contra la soledad y la marginación); art. 19 Constitución de Polonia; art. 17.2 Constitución de Malta; art. 109 Constitución de Letonia; art. 38 de la Constitución de Italia; art. 45 de la Constitución de Irlanda; art. 19 de la Constitución de Hungría; art. 11 de la Constitución de la República francesa; art. 19 de la Constitución de Finlandia; art. 28 de la Constitución de Estonia; o art. 51 de la Constitución de Bulgaria.

<sup>24</sup> Según el glosario de términos de la UE, “el método abierto de coordinación (MAC) de la Unión Europea puede definirse como una forma de «Derecho indicativo». Se trata de una forma intergubernamental de hacer política que no deriva en medidas legislativas de la UE de carácter vinculante, ni exige que los países de la UE introduzcan nuevas leyes o modifiquen su legislación. El MAC, creado inicialmente en la década de los noventa en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000).

La satisfacción de las pensiones supone una parte muy relevante de los gastos públicos nacionales:

El gasto en pensiones en España en 2019 alcanzó el 12,7 % del PIB, por encima de la media simple de la UE (un 10,4 %). Dicha media aritmética esconde, sin embargo, una gran heterogeneidad. Por ejemplo, el gasto en pensiones de los países grandes del sur de Europa es sustancialmente mayor que el de nuestro país. En concreto, el promedio de gasto en Grecia, Italia y Portugal superó el 15 % del PIB en 2019. Otros tres países —Francia, Austria y Finlandia— presentaron también un mayor gasto que España, y alcanzaron el 14,7 %, el 14,1% y el 13,3 % del PIB, respectivamente. En el resto de los países, la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB en 2019 fue menor. Por ejemplo, el tamaño medio de las prestaciones en Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Alemania y Suecia alcanzó el 12 % del PIB, mientras que en los países del este de Europa dicho tamaño se situó, en términos generales, por debajo del 10 % del PIB. En términos del agregado de la UE, es decir, del promedio de la ratio de gasto en pensiones de cada país ponderado por su PIB, el tamaño del sistema de pensiones alcanzó en 2019 el 12,7 % del PIB, un nivel similar al observado en España (Martín & Ramos, 2023).



Fuente: Eurostat<sup>25</sup>

Siendo pues el gasto en pensiones tan cuantitativamente relevante<sup>26</sup> en los presupuestos nacionales, la UE proporciona también recomendaciones a los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo.

La sostenibilidad de las pensiones es objeto de especial preocupación a la luz del creciente número de pensionistas y un número menor de trabajadores activos. El problema es particularmente grave ya que muchos sistemas públicos de pensiones se

<sup>25</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00103/default/table>

<sup>26</sup> En términos absolutos, el importe satisfecho en el abono de las pensiones en España en 1996 fue de 47.578 M€. En 2023, 190.687M€, un +400 % en poco más de cinco lustros. <https://www.epdata.es/datos/pensiones-graficos-datos/20/espana/106#:~:text=Gasto%20en%20pensionesEl%20gasto.mismo%20mes%20del%20a%C3%B1o%20pasado.>

basan en el principio de "*pay as you go*" es decir, que los pagos corrientes actuales se financian con las cotizaciones pasadas. En otras palabras, pagas por un servicio antes de usarlo y no puedes utilizar más de lo que has pagado.

En 2021, se publicó el Informe sobre la sostenibilidad de las pensiones.<sup>27</sup> Se destacaba el efecto beneficioso de las reformas de las pensiones introducidos durante la última década —o más—, por los Estados miembros. Aunque cada Estado miembro decide sus propias medidas, estas reformas han consistido generalmente en vincular prestaciones pagadas a las contribuciones pagadas, alargando los períodos de cotización requeridos. El incremento de la esperanza de vida hace imprescindible aumentar gradualmente la edad de jubilación. También la reducción del acceso a la jubilación anticipada —incluso a través del desempleo, régimen de enfermedad o invalidez— y el fomento de la compatibilidad entre el trabajo y la percepción de la pensión (*active ageing*, antes visto).

La cuestión que el lector puede plantearse es si existe a nivel europeo un aseguramiento de los niveles de cobertura de las pensiones. En otras palabras, si la consagración del derecho a la vida digna de los pensionistas permite sostener que el Derecho de la Unión impone un mantenimiento de un nivel de prestaciones determinado o si cada Estado puede ponderar sus recursos con su protección económica de las personas mayores.<sup>28</sup>

En la interesante STGUE (Sala Segunda) de 3 de mayo de 2017 *Leïmonia Sotiropoulou y otros contra Consejo de la Unión Europea* (As. T-531/14), se analizó la cuestión de los recortes de las pensiones griegas por obligación del Memorando de Entendimiento (MOU), que describe un programa de tres años elaborado por el Ministerio griego de Finanzas en colaboración con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de mejorar las finanzas públicas griegas y restaurar la confianza de los mercados, respecto a la situación de dichas finanzas públicas y de la economía griega en general.

Efectivamente, el 10 de mayo de 2010, el Consejo adoptó la Decisión 2010/320/UE,<sup>29</sup> dirigida a Grecia con vistas a reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y exigir a Grecia que adoptara medidas para reducir el déficit que se consideraban necesarias para remediar la situación de déficit excesivo. El artículo 2, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/320 establece que, antes de finales de septiembre de 2010, la República Helénica debería adoptar una ley que reforma el sistema de pensiones con miras a garantizar su viabilidad en el mediano y largo plazo.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU.

<sup>28</sup> Este es, en parte, el original debate planteado por PONCE SOLE, J. (2013) *El Derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. INAP, Madrid.

<sup>29</sup> DOUE 2010 L 145, de 11 de junio de 2010, p. 6/11.

<sup>30</sup> En particular, la ley debería fijar la edad de jubilación obligatoria en 65 años (incluso para las mujeres); la fusión de los fondos de pensiones existentes en tres fondos y un nuevo sistema de pensiones unificado para todos los empleados actuales y futuros (aplicable a partir del 1 de enero de 2013), la reducción del límite máximo de las pensiones; la ampliación gradual del período mínimo de cotización para

Los recurrentes, que vieron reducida de forma muy relevante el importe de la pensión que percibían, reclamaban la ilegalidad de la medida en tanto que vulneraba su derecho del art. 25 CDFUE. El Tribunal valora que las prestaciones de seguridad y los servicios sociales alegados por los demandantes no son prerrogativas absolutas y que su percepción puede estar sujeto a restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión. Considera que las medidas destinadas a reducir el importe de las pensiones responden a objetivos de interés general, a saber, aquellos que consisten en garantizar la consolidación presupuestaria, la reducción del gasto público y el apoyo al sistema de pensiones de ese Estado miembro. Habida cuenta del objetivo perseguido, las medidas no constituyen una intervención desproporcionada e intolerable que menoscabe la esencia misma de los derechos así garantizados (apartados 88-90).

Junto con las pensiones, la atención sanitaria también plantea cuestiones de sostenibilidad financiera ya que las personas mayores consumen proporcionalmente más recursos de atención sanitaria que la mayoría de sus conciudadanos por las enfermedades y patologías propias de la edad avanzada. Manejar las enfermedades crónicas, a medida que las personas mayores viven más, representa otro desafío de la longevidad en la UE.

En los Estados miembros de la UE, más del 70 % del gasto sanitario lo financia el sector público. Estos costos de salud pública representaron en 2011 aproximadamente el 8 % del PIB (se espera que aumentará en 1,1 puntos porcentuales para 2060). Según la Comisión, la mayoría de los países podrían mejorar la eficiencia y la rentabilidad en áreas como hospitales y atención ambulatoria, gasto y administración farmacéutica.

La UE cofinanció en 2014-2016 el programa piloto sobre envejecimiento saludable HASIC (acrónimo inglés de *Healthy Ageing Supported by Internet and*

---

beneficiarse de la jubilación completa, de treinta y siete a cuarenta años (hasta 2015); fijar la edad mínima de jubilación en 60 años antes del 1 de enero de 2011 (incluidos los trabajadores con ocupaciones difíciles y laboriosas y los trabajadores que hayan cotizado durante cuarenta años); la abolición de las normas especiales aplicables a las personas aseguradas antes de 1993 (conservando los derechos adquiridos); la reducción sustancial de la lista de profesiones difíciles y laboriosas; una reducción de las prestaciones de jubilación (del 6 % anual) para las personas que se jubilen entre 60 y 65 años con menos de cuarenta años de aportes; la creación de un mecanismo de ajuste automático que vincule la edad de jubilación con el aumento de la esperanza de vida (a partir de 2020); la creación de un ingreso mínimo garantizado sujeto a verificación de recursos para las personas que superan la edad de jubilación obligatoria; la introducción de condiciones más estrictas para el acceso a las pensiones de invalidez y la revisión periódica de su elegibilidad; una modificación de la fórmula de concesión de pensiones en el sistema basado en cotizaciones para fortalecer el vínculo entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas (con una tasa de acumulación anual limitada a una tasa media anual del 1,2%); y una ampliación de los ingresos tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión para incluir los ingresos vitalicios (manteniendo los derechos adquiridos). Con la aplicación de esta ley, se prevé que el aumento previsto en la ratio gasto en pensiones/PIB caiga por debajo de la media de la zona del euro en las próximas décadas y que el aumento del gasto en pensiones en el sector público durante el período 2010-2060 debería ser menor (a menos del 2,5% del PIB).

*Community*). En la actualidad, la Estrategia de Salud de la UE<sup>31</sup> contempla aspectos tan importantes como la lucha contra el cáncer o la cuestión de la resistencia a los antibióticos de la población. No hay, sin embargo, un abordaje común para garantizar la protección sanitaria de las personas mayores,<sup>32</sup> ni un enfoque basado en la medicina preventiva, puesto que los hábitos de salud previos pueden ser determinantes en la calidad del proceso de envejecimiento.

Los cuidados de larga duración son otro servicio social que afecta desproporcionadamente a las personas mayores, dado que sus necesidades (especialmente las de las personas muy mayores) son superiores que las de otras edades grupos. Se prevé que el coste medio de los cuidados de larga duración aumentará desde el 1,8 % del PIB en 2010 a entre el 3 % y el 5 % en 2060, un ritmo mucho más rápido que el de la atención sanitaria. Todos los Estados miembros apoyan el principio del acceso universal a los cuidados de larga duración, pero los enfoques y la financiación varía mucho de un país a otro. En este sentido, se propone un aumento de la presencia de los cuidados informales (familiares frente a cuidadores profesionales). En este aspecto, la diferencia con el modelo norteamericano de la política de cuidados es evidente:

la ratio de dependencia 3:1 deja a la población anciana UE menos protegida por la población trabajadora comparativamente con cualquier otro país del G-20. Esta creciente ratio de dependencia puede revelar un mayor grado de tensión del sistema social europeo (...). Esta alta presencia de los programas públicos significa que la red social pública necesita ser enormemente eficiente para proteger a los ancianos y evitar su desprotección. Desafortunadamente, los actuales programas sociales europeos para cuidados a ancianos se han demostrado incapaces de responder a sus crecientes necesidades. A diferencia de lo que ocurrió en la crisis de los cuidados de ancianos de Estados Unidos, el principal problema europeo no es la falta de fondos públicos. Los Países Bajos o los países escandinavos gastan entre el 3 y el 4 % del PIB en los cuidados a mayores. Incluso cuando los países europeos gastan más que nunca en este concepto, no se logran ofrecer la calidad y el tipo de prestaciones que los mayores necesitan (Harris, 2022).

En definitiva, en lo referente a la protección social y económica es evidente la falta de existencia de un nivel mínimo común europeo. La formulación legal sobre el derecho a la vida digna acaba chocando con la cruda realidad de las restricciones, recortes o infrafinanciación de servicios.

---

<sup>31</sup> Reglamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 282/2014.

<sup>32</sup> En general, cfr. SÁNCHEZ BALLESTEROS, V. (2022) “El derecho a la protección de la salud de las personas de edad: su situación actual” *Revista General de Derecho Administrativo*, (59) 1-31.

### 2.3. Mercado de trabajo y envejecimiento activo

La Directiva 2000/78/CE<sup>33</sup> resulta la norma de derecho derivado más directamente relacionada con esta cuestión. La mayoría de los Estados miembros han abolido las edades de jubilación obligatorias, excepto para casos específicos (profesiones como la administración pública, la policía y las fuerzas armadas). En 2014, la Comisión Europea evaluó la aplicación de la Directiva sobre igualdad en el empleo, señalando que, al transponer la Directiva a la legislación nacional, la mayoría los Estados miembros habían incluido excepciones para los regímenes profesionales de seguridad social. En otras palabras, la discriminación por razón de edad puede considerarse legítima si se cumplen dos condiciones: el fin que se persigue es legítimo y los medios son apropiados y necesarios para alcanzarlo.<sup>34</sup>

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>35</sup> ha establecido que la extinción forzosa de la relación laboral por la edad de jubilación puede constituir una discriminación si se produce de manera automática y no responde a un fin o interés legítimo como puede ser la distribución intergeneracional del empleo u otros fines de política social. Pese al aparente respaldo al margen de (in)determinación nacional y admitiendo “un cierto grado de flexibilidad cuya apreciación se remite al juez nacional”, se distingue entre los objetivos generales legítimos y los meramente individuales propios de la situación del empleador (reducción de costes o la mejora de la competitividad). Para el Tribunal:

las meras generalizaciones acerca de la idoneidad de una medida determinada para contribuir a las políticas de empleo, del mercado de trabajo o de la formación profesional no bastan para deducir que el objetivo de esta medida puede justificar el establecimiento de excepciones al mencionado principio ni constituyen elementos que permitan estimar razonablemente que los medios escogidos son adecuados para la consecución de dicho objetivo (apartado 51 STJUE *Age Concern England*. As. C-388/07).

Y tampoco puede olvidarse que la necesidad de justificación que se exige al empleador privado es predicable para las políticas públicas, de manera que:

(...) si bien las consideraciones de carácter presupuestario pueden estar en el origen de las opciones de política social de un Estado miembro e influir en la naturaleza o el alcance de las medidas que pretende adoptar, tales consideraciones no pueden constituir por sí solas un objetivo legítimo en el

---

<sup>33</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. OJ L 303, 2.12.2000.

<sup>34</sup> Un ejemplo reciente de discriminación por edad justificada puede verse en STJUE de 7 de diciembre de 2023. *Assistenzprofis GmbH*. As. C-518/22.

<sup>35</sup> STJUE de 16 de octubre de 2007. Caso *Palacios de la Villa c. Cortefiel*. As. C-411/05; STJUE de 5 de marzo de 2009. Caso *Age Concern England*. As. C-388/07; STJUE de 21 de julio de 2011. Caso *Fuchs*. As. C-159/10 y 160/10.

sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78" (apartado 74 STJUE Fuchs. As. C-159/10 y 160/10).

El principal obstáculo para la aplicación de la Directiva sigue siendo la incertidumbre en cuanto a la legitimidad de las causas y, por ello, el Parlamento Europeo ha reclamado que la Comisión aclare normativamente las condiciones para identificar excepciones válidas.<sup>36</sup>

En consonancia con lo anterior, se avanza en un mayor régimen de compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y la continuación de la actividad laboral, como un aspecto de lo que viene a llamarse envejecimiento activo.<sup>37</sup> En la UE, el envejecimiento activo debe entenderse como aquel conjunto de políticas encaminadas a incentivar que las personas mayores permanezcan activas trabajando más tiempo y pasen a jubilarse más tarde, realizando trabajos de forma voluntaria. Esta política puede verse como una necesidad o alivio desde el punto de vista de las finanzas públicas, pero para muchos es una manera de contribuir a la sociedad y mantenerse física y socialmente activo.

De acuerdo con las directrices adoptadas en 2010,<sup>38</sup> los Estados miembros deben realizar acciones para garantizar la participación en el mercado laboral de personas de 50 años y más mediante políticas de envejecimiento activo que aborden la organización del trabajo y aprendizaje permanente.<sup>39</sup>

Aunque hay que reconocer que las políticas de empleo son principalmente responsabilidad de los Estados miembros,<sup>40</sup> sin embargo, la Estrategia Europea de Empleo de la UE proporciona un marco para la coordinación de políticas nacionales e intercambio de experiencias en consonancia con las recomendaciones generales de la

---

<sup>36</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Busby, N., Kaltsouni, S., Canetta, E., *Enforcement of fundamental workers' rights*, European Parliament, 2012, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/1781>

<sup>37</sup> En España supone un ejemplo de ello, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo del que se cumple una década. (Declarado parcialmente inconstitucional por STC 61/2018, de 7 de junio y cuyo Capítulo I fue derogado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. TRLGSS).

<sup>38</sup> Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE). DOUE L- 308/46 de 24 de noviembre de 2010. Igualmente, European Parliament Resolution of 9 September 2010 on long-term care for older people. 2011/C 308 E/13.

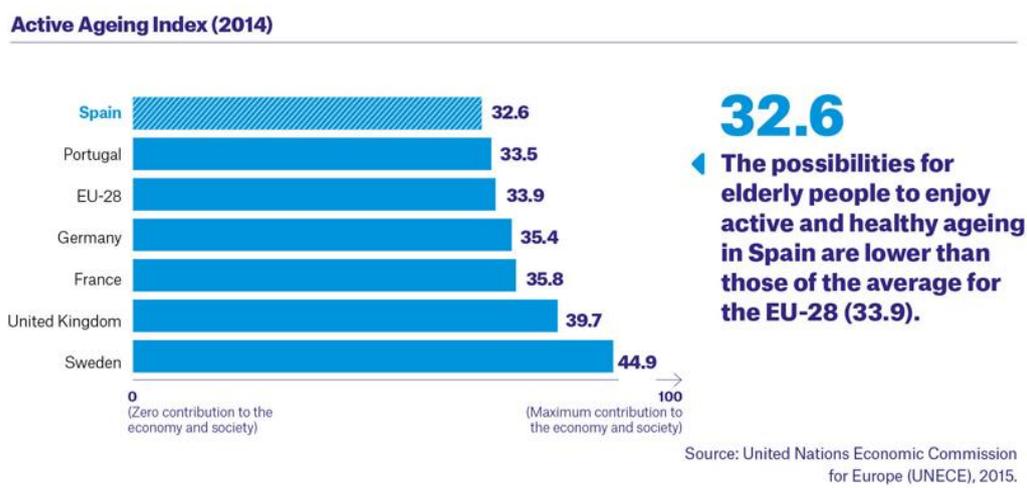
<sup>39</sup> En sintonía con las Recomendaciones del Consejo Social Europeo y las líneas de subvención de Fondo Social Europeo. Para la Decisión 940/2011/UE (vide nota al pie 8), debe entenderse por envejecimiento activo; «el envejecimiento activo es el proceso en el que se optimizan las oportunidades de salud, participación y seguridad a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen. El envejecimiento activo permite que las personas realicen su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de toda su vida y que participen en la sociedad, a la vez que se les proporciona una protección, una seguridad y unos cuidados adecuados cuando lo necesiten. De ahí que el fomento del envejecimiento activo exija un enfoque multidimensional, así como responsabilización y apoyo permanente entre todas las generaciones».

<sup>40</sup> Cfr. el estudio del Parlamento Europeo (2021) *Ageing policies - access to services in different MemberStates*.

UE. En el derecho derivado, puede apreciarse como una de las líneas de actuación de los fondos europeos es precisamente la protección de los mayores.<sup>41</sup>

Las reformas de los últimos años se han centrado principalmente en: (i) Reducir los incentivos a la jubilación anticipada en los sistemas fiscales y de prestaciones; (ii) Proporcionar incentivos financieros (como cotizaciones sociales reducidas) a las personas mayores que decidan continuar trabajando o a empleadores que contraten trabajadores mayores; (iii) Promover el aprendizaje permanente y oportunidades de formación para los trabajadores de mayor edad para garantizar que sigan siendo productivos; (iv) Desarrollar nuevos roles que involucren equipos intergeneracionales y funciones de tutoría o coaching que aprovechen eficazmente la experiencia de los trabajadores de mayor edad; y (v) Flexibilizar la organización del trabajo para satisfacer las necesidades de las personas mayores, incluidas flexibilidad en el tiempo de trabajo, trabajo a tiempo parcial y empleo temporal (Davies, 2014).

Pese a evidentes problemas que puede presentar la metodología de cálculo del índice, lo cierto es que existen estudios sobre la medición del Índice de Envejecimiento Activo (AAI) según países:



Fuente: *The Social Observatory of "la Caixa" Foundation*<sup>42</sup>

En el último informe disponible según nuestro conocimiento (2018), España integra el grupo con menor índice, pese a mostrar un incremento sostenido en los años analizados. Comparativamente, los países con mayor índice de envejecimiento activo son Reino Unido, Finlandia, Países Bajos, Dinamarca y Suecia.

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo (DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, 320–469).

<sup>42</sup><https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/en/-/indice-de-envejecimiento-activo#:~:text=The%20Active%20Ageing%20Index%20measures.for%20active%20and%20healthy%20ageing>

Así pues, la política UE sobre edad y mercado de trabajo se encamina a flexibilizar los límites de edad máxima para trabajar y al fomento del envejecimiento activo o permanencia del trabajador o trabajadora en el mercado de trabajo, más allá de la edad voluntaria de jubilación.

## 2.4. Acceso a los servicios

La digitalización de las relaciones con las administraciones públicas en general plantea un serio problema de acceso de las personas mayores (brecha digital) y de las personas de escasos recursos (pobreza digital). No todos los ciudadanos tendrán siempre disponibles los medios y la capacidad para lograr un acceso efectivo a los servicios públicos. Esta misma concepción es la que se deriva del pilar número 20 del llamado Pilar Europeo de Derechos Sociales.<sup>43</sup> Se trata de un instrumento más amplio que refleja la aspiración común de avanzar hacia una "Europa más social". En su tenor literal: "Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de buena calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales."

Consciente de esta realidad, acaba de publicarse un informe de la Agencia los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) específicamente dirigido al asunto.<sup>44</sup> Entre las principales conclusiones que arroja el informe FRA destacan:

- La legislación y las políticas nacionales no siempre reconocen el riesgo de exclusión de servicios públicos digitalizados. No abordan adecuadamente las barreras al uso servicios digitales, como cobertura insuficiente, costes de internet y dispositivos, falta de habilidades y apoyo externo.
- Las leyes de cuatro Estados miembros incluyen disposiciones destinadas específicamente a proteger los derechos de las personas mayores a la igualdad de acceso a los servicios públicos digitalizados.
- Las políticas públicas de nueve Estados miembros reconocen la importancia de mantener alternativas *offline* u otorgando libertad de elección del canal de acceso.
- Hay poca evidencia de iniciativas nacionales para brindar capacitación en habilidades digitales a personas mayores u ofrecer apoyo financiero para un acceso fiable a Internet o información actualizada dispositivos y software.
- Las habilidades digitales y herramientas tecnológicas actualizadas son esenciales para participar en la vida pública vida. Solo una de cada cuatro personas de entre 65 y 74 años en los 27 Estados miembros de la UE tiene al menos habilidades digitales básicas. Las consultas públicas y los debates sobre

---

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>.

<sup>44</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2023) *Fundamental rights of older persons. Ensuring access to public services in digital societies*. Publications Office of the UE. Disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/older-people-digital-rights>

políticas son cada vez más en línea. Por lo tanto, las personas mayores se enfrentan a la imposibilidad de ejercer sus derechos civiles y políticos.

Ya en 2020, las conclusiones del Consejo Europeo abordaron la cuestión de los derechos humanos, la participación y el bienestar de las personas mayores en la era de la digitalización,<sup>45</sup> destacando la necesidad de mantener la atención presencial (servicios públicos no digitales) y, al mismo tiempo, impulsar en general el proceso de digitalización de los servicios públicos. Para ello se invitaba a los Estados miembros a adoptar:

un planteamiento integrado de la edad que incluya un enfoque del envejecimiento basado en los derechos y el ciclo de vida y que tenga en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, mediante, por ejemplo, el fomento de una comunicación y unas imágenes positivas en relación con el envejecimiento, un enfoque centrado en las oportunidades y los retos del envejecimiento, así como un reconocimiento de la amplia gama de diferencias entre las personas mayores y un mejor conocimiento de la contribución de las personas mayores a la cohesión social y la economía.

Con relación a la capacitación digital, puede referirse también al asunto más específico de la digitalización de la UE en: *2030 Digital Compass: The European way for the Digital Decade*.<sup>46</sup> En este programa se fijan los objetivos y las metas que deben alcanzarse de aquí a 2030, así como un mecanismo de seguimiento anual para medir los avances.<sup>47</sup>

La evaluación comparativa de los grados de cumplimiento de los objetivos resulta complicada dado que no existe un parámetro estadístico concreto de cómo deben protegerse y salvaguardarse los derechos de las personas mayores y los derechos de otros grupos vulnerables para garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos digitalizados.

Finalmente, las tres instituciones UE, a instancia de la Comisión Europea, adoptaron conjuntamente la Declaración europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital de enero de 2022.<sup>48</sup> En ella se destaca el compromiso de las instituciones en:

---

<sup>45</sup> Bruselas, 9 de octubre de 2020. Disponible en

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/es/pdf>

<sup>46</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/politicas/europas-digital-decade>

<sup>47</sup> Entre los objetivos: "Los objetivos de la Década Digital se establecen en *Digital Compass*, que incluye (i) una población digitalmente capacitada y profesionales digitales altamente calificados; (ii) infraestructuras digitales seguras y sostenibles; (iii) transformación digital de las empresas; y (iv) digitalización de los servicios públicos. Más concretamente, para 2030, al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años deberían tener al menos habilidades digitales básicas, y el 100 % de los servicios públicos clave y el 100 % de sus registros médicos deberían ser accesibles en línea. Los servicios públicos clave son servicios esenciales prestados por entidades públicas a personas físicas en los principales acontecimientos de su vida y a personas jurídicas en sus ciclos de vida profesional.

<sup>48</sup> Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital. COM(2022) 28 final. Bruselas, 26 de enero de 2022.

asegurar que las soluciones tecnológicas respeten los derechos de las personas, permitan su ejercicio y promuevan la inclusión; llevar a cabo una transformación digital que no deje a nadie atrás y que debería incluir, en particular, a las personas mayores, a las personas con discapacidad o a las personas marginalizadas, vulnerables o privadas de derechos, así como a quienes actúen en su nombre; desarrollar marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se beneficien de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales y hagan una contribución justa y proporcionada a los costes de los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todos los europeos.

Pese a los claros esfuerzos de la UE en la dirección de garantizar de mayor protección a los mayores, el estudio de la FRA concluye que, a nivel nacional:

El análisis de la legislación y las políticas nacionales realizado por la FRA no encontró una perspectiva clara de derechos fundamentales aplicada para garantizar el acceso de las personas mayores a los servicios públicos que se están digitalizando. Más bien, reveló un panorama heterogéneo. Las protecciones legales relativas al acceso igualitario a los servicios públicos y la exclusión digital son generales. Hay pocas referencias específicas a las personas mayores y ninguna protección legal específica para sus derechos fundamentales que pueden estar en riesgo debido a la digitalización.

Los Estados miembros tienen obligaciones legales de proteger los derechos fundamentales de las personas mayores contra la discriminación basada en la edad. Por lo tanto, se debe alentar a los Estados miembros a proporcionar protecciones legales explícitas a nivel nacional para salvaguardar el acceso igualitario de las personas mayores a los servicios públicos que se están digitalizando.

### 3. PROSPECTIVA DE FUTURO

En 2021, la Comisión Europea lanzó el Libro Verde sobre el Envejecimiento,<sup>49</sup> con el objetivo de iniciar un amplio debate político sobre los desafíos de la sociedad europea. El Libro Verde tenía como propósito el fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional, al tiempo que examinaba algunas soluciones sostenibles para los sistemas de bienestar en toda la UE. De la lectura detenida de sus contenidos se desprende básicamente la apuesta por dos soluciones: (i) el envejecimiento saludable y activo y (ii) el aprendizaje permanente. Estos enfoques persiguen conseguir que las políticas europeas sean adecuadas para su propósito ante los enormes retos que se plantean. También poder contribuir a la continuidad de las políticas nacionales —que experimentan un aumento del gasto público por este concepto (pensiones y sanidad)—, a la vez que combatir una creciente exclusión desigual (brecha digital). Además, ha

---

<sup>49</sup> Comisión Europea. *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*. Bruselas, 27 de enero de 2021. COM(2021) 50 final.

puesto de relieve las desigualdades en el acceso a los servicios digitales entre las comunidades rurales, donde las personas mayores están sobrerrepresentadas.

Algunos pasajes del documento merecen nuestra atención más detallada. Así, en lo referente al primer aspecto:

Se ha puesto de relieve en diversas ocasiones el desafío de mantener unas pensiones adecuadas, justas y sostenibles en una sociedad que envejece y la necesidad de las personas de acumular ahorros adicionales, especialmente en los Informes sobre la adecuación de las pensiones publicados conjuntamente por el Consejo y la Comisión. No obstante, a falta de otras reformas, es probable que el mayor número de pensionistas y la menor cantidad de personas en edad laboral lleven a unos porcentajes de cotización más elevados y a unas tasas de sustitución de las pensiones inferiores con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas evoluciones pueden generar una doble carga para las generaciones más jóvenes y de ese modo plantear cuestiones de justicia intergeneracional.

La respuesta clave para esto son unas vidas laborales más prolongadas. Según la previsión demográfica más reciente de Eurostat, la tasa de dependencia de vejez de la UE en 2040 solo se mantendría al mismo nivel que en 2020 si la vida laboral se ampliara hasta los 70 años. No obstante, hay variaciones significativas entre los Estados miembros, lo cual demuestra los diferentes desafíos que existen en Europa. Para mantener constante la tasa nacional de dependencia de las personas mayores en 2040 respecto a 2020, las previsiones sugieren que Malta, Hungría y Suecia tendrían que ampliar la vida laboral solo hasta los 68 años, mientras que Lituania y Luxemburgo tendrían que hacerlo hasta los 72. Ya en 2019, la tasa de dependencia de vejez varió sustancialmente de 22 en Luxemburgo a 39 en Italia y 38 en Finlandia (apartado 4.3, p. 15).

Se apuesta por la prolongación de la vida laboral, aunque eufemísticamente se le llame “envejecimiento activo”. E, igualmente, en lo referente al sistema de cuidados, se apuesta de nuevo por políticas de familia, interiorizando el gasto en cada hogar, en vez de por políticas públicas con cargo a los presupuestos sociales de cada Estado mediante la dulcificada “solidaridad intergeneracional”. El Libro Verde concluye con la siguiente perspectiva:

El envejecimiento y sus desafíos y oportunidades están presentes a lo largo de nuestras vidas, pero nuestras perspectivas cambian. (...) A largo plazo, la perspectiva de una esperanza de vida superior a la de la generación de sus abuelos condiciona muchas de sus elecciones, incluida la educación, la vida laboral y las interrupciones en su trayectoria profesional. Esto a su vez afecta a su salud y a su lugar en la economía y la sociedad. Al mismo tiempo, la generación actual de personas mayores aporta las contribuciones, necesidades y expectativas de su vida. Entre todos, forman parte de una sociedad y una economía que necesita garantizar la prosperidad, el éxito y el bienestar de todos

sus miembros. Por tanto, abordar los desafíos y las oportunidades del envejecimiento es una responsabilidad individual y colectiva.

Como se expone en el presente Libro Verde, existen muchas formas de evitar o limitar las consecuencias negativas del envejecimiento en nuestra sociedad como, por ejemplo, fomentar el envejecimiento saludable y activo, mejorar la resiliencia de nuestros sistemas sanitarios y asistenciales, mejorar el funcionamiento del mercado laboral, modernizar la protección social y fomentar la migración legal y la integración como parte de una combinación de políticas, así como buscar una mayor productividad y eficiencia de forma general.

La UE puede afrontarlas con el compromiso y la participación de los jóvenes y las personas mayores, fomentando la solidaridad y responsabilidad intergeneracionales mediante políticas propicias y, al mismo tiempo, liderando el desarrollo de una sociedad solidaria y dinámica.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el instrumento de recuperación clave que es parte fundamental de *NextGenerationEU*, pretende apoyar a los Estados miembros en esta labor, permitiéndoles mejorar su potencial de crecimiento económico, la creación de empleo y la resiliencia económica y social en la salida a la actual crisis. *NextGenerationEU* es al mismo tiempo un vehículo de apoyo y justicia intergeneracionales que permite una recuperación económica sostenible a medio y largo plazo, la cual debería beneficiar a las futuras generaciones, a través de una combinación de reformas e inversiones ambiciosas por parte de los Estados miembros.

No obstante, el envejecimiento no trata únicamente del crecimiento sostenible y el estado del bienestar. También trata de nuestra sociedad en su conjunto y de cómo interactuamos entre generaciones. De forma paralela a nuestra respuesta política al efecto socioeconómico del envejecimiento, debemos debatir cómo garantizar que todo el mundo pueda participar en nuestras sociedades. Esto requiere la participación activa en el debate, tanto de los jóvenes, como de las personas mayores.

En última instancia, el debate sobre las políticas para abordar los desafíos y las oportunidades del envejecimiento es una de las soluciones inmediata y a largo plazo. Exige una reflexión prospectiva sobre las repercusiones y las alternativas de esta transición demográfica dentro de la UE, así como sus consecuencias para el papel de Europa en el mundo. Dicha reflexión podría ilustrar el debate y apoyar elecciones políticas sostenibles a largo plazo que beneficien a todas las generaciones.” (apartado 6, p. 25)

En conclusión, debe destacarse como una de las mayores carencias del Libro Verde de la Comisión el enfoque hacia la edad y las personas mayores como un gasto o coste para la sociedad, obviando los beneficios sociales y económicos que se obtendrán con una mayor inclusión activa de las personas mayores (*silver economy*), así como la dimensión emocional del envejecimiento y los problemas de “soledad y aislamiento social”.

Con cita expresa de la llamada del Libro Verde de la Comisión que “acoge con satisfacción”, se generó también unos meses más tarde Informe del Parlamento

Europeo de junio de 2021 sobre el envejecimiento del viejo continente: posibilidades y desafíos relacionados con la política de envejecimiento después de 2020.<sup>50</sup> Los considerandos del documento presentan el contexto fáctico (estadística de datos demográficos), para analizar después su impacto en varios aspectos: (i) salud y cuidados; (ii) derecho a envejecer con dignidad; (iii) empleo y envejecimiento activo; (iv) apoyo de fondos UE. Ante ello, se propone combatir la discriminación y acometer una serie de políticas públicas:

*Lucha contra la discriminación.* Valorar a las personas mayores y luchar contra la discriminación que sufren solo es posible mediante políticas de inclusión social, cultural y económica que se centren en proporcionar pensiones justas que garanticen una buena calidad de vida; subraya, por consiguiente, la importancia de sistemas públicos de seguridad social distributivos y basados en la solidaridad contributiva entre generaciones, que proporcionen a todos, independientemente de sus propias contribuciones (lo que es particularmente pertinente, por ejemplo, en el caso de las mujeres que han trabajado como cuidadoras), una calidad de vida digna, alejada de la pobreza y de la exclusión social.

Pide a la Comisión y a los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos para luchar contra todas las formas de discriminación contra las personas de edad avanzada, en particular contra las mujeres, especialmente en los ámbitos del empleo, el acceso a productos y servicios financieros, la atención sanitaria, la vivienda, la promoción de la autonomía, la educación, la formación y las actividades de ocio; pide, además, a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan una percepción positiva de la vejez en la sociedad y la inclusión social de las personas mayores estimulando entornos adecuados para ellas en la Unión a través de medidas adecuadas, y que apoyen el intercambio de buenas prácticas en todos los niveles de gobernanza y refuercen su apoyo a la economía plateada en la Unión; pide a la Comisión a que haga seguimiento del informe de ejecución de la Directiva 2000/78/CE del Consejo pasados veinte años para contemplar el refuerzo del marco relativo a la discriminación por razón de edad en el empleo y la ocupación;

Lamenta la actual brecha de género en materia de pensiones y pide a los Estados miembros que propongan medidas concretas para corregirla, en especial mediante la lucha contra la brecha salarial de género, el aumento de la tasa de empleo de las mujeres, a través de medidas para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, la lucha contra el trabajo precario e informal y la garantía de una renta mínima para todos;

Subraya que la ampliación de la edad legal de jubilación no representa una herramienta adecuada para abordar y resolver la actual crisis económica y social, ya que podría dar lugar a un mayor deterioro de los derechos fundamentales de los trabajadores de más edad”

---

<sup>50</sup> Informe A9-0194/2021 sobre el envejecimiento del viejo continente: posibilidades y desafíos relacionados con la política de envejecimiento después de 2020, de 4 de junio de 2021 - (2020/2008(INI)). Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Ponente: Beata Szydło.

*Salud y dependencia.* “Pide a la Comisión y a los Estados miembros que elaboren y adopten una definición uniforme de la dependencia de la asistencia de otras personas, teniendo también en cuenta las necesidades de los cuidadores informales; destaca que, para crear sistemas asistenciales eficientes para las personas dependientes, especialmente las de edad avanzada, es necesario adoptar una definición única y un sistema para evaluar el grado de dependencia; subraya la necesidad de promover estrategias sobre un apoyo personalizado de calidad para las personas dependientes; resalta que deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de las personas con diferentes enfermedades, incluidas las enfermedades neurodegenerativas como la enfermedad de Alzheimer y la demencia, desde el diagnóstico hasta el tratamiento y los cuidados de larga duración;

Señala la importancia de las formas flexibles de trabajo para permitir a mujeres y hombres conciliar la vida privada y la vida profesional, y la necesidad de campañas de sensibilización sobre la división equitativa del trabajo doméstico y los cuidados y la asistencia, una mejor inversión en infraestructuras asistenciales y unos permisos de maternidad y paternidad iguales, no transferibles y remunerados con el fin de avanzar hacia un mejor reparto del trabajo remunerado y no remunerado por género.”

*Acceso a los servicios de cuidados.* “Pide a los Estados miembros que garanticen la igualdad de acceso a los servicios sanitarios y asistenciales, también a domicilio, así como a los cuidados de larga duración y paliativos en residencias o en la comunidad, sin discriminación por motivo alguno; (...)

Subraya la importancia primordial de proteger plenamente el derecho a la asistencia y el apoyo a las personas mayores, permitiendo su acceso a servicios asistenciales y de apoyo asequibles, de calidad y holísticos, adaptados a las necesidades individuales, así como la relevancia de promover el bienestar, la autonomía, la independencia y la inclusión comunitaria, sin discriminación de ningún tipo; hace hincapié en el papel fundamental de los sistemas de protección social financiados adecuadamente a la hora de hacer que la asistencia sea asequible y realmente accesible;

Pide a la Comisión que presente un acuerdo de asistencia para Europa y un programa europeo para los cuidadores, con el objetivo de realizar la transición hacia una economía asistencial que implique la inversión y la legislación pertinentes a escala de la Unión, adoptando un enfoque global con respecto a todas las necesidades y servicios asistenciales, mediante el establecimiento de directrices de calidad para los cuidados a lo largo de toda la vida, incluidos los niños, las personas de edad avanzada y las personas con necesidades de larga duración, con el fin de determinar y reconocer los distintos tipos de cuidados informales, y garantizar el apoyo económico a los cuidadores, y otros aspectos como períodos de permiso apropiados y servicios asequibles”.

*Tecnologías digitales.* “Pide a la Comisión y a los Estados miembros que sigan estudiando la posibilidad de utilizar tecnologías digitales de apoyo de fácil uso, seguras y accesibles como la teleasistencia y la telemedicina, especialmente en

regiones afectadas por un declive demográfico y regiones remotas; subraya que el uso de estas tecnologías debe ser plenamente coherente con el marco existente en materia de protección de datos, teniendo siempre debidamente en cuenta las cuestiones éticas relativas al uso de la tecnología en la salud; anima a los Estados miembros a que creen centros diurnos para las personas de edad avanzada cerca de las escuelas y guarderías, puesto que podría fomentar los lazos intergeneracionales;”

*Derecho de elección.* “Considera que toda persona debe tener derecho a elegir unos servicios asistenciales de calidad adecuados para ella y para su familia; considera, asimismo, que el enfoque del desarrollo de los servicios asistenciales debe tener en cuenta todas las categorías de usuarios y sus diferencias y el amplio espectro de preferencias en relación con los tipos de asistencia que requieren; observa que los servicios asistenciales deben desarrollarse de manera que se potencien la continuidad de los cuidados, la atención sanitaria preventiva, la rehabilitación y la vida independiente”

En definitiva, a modo de síntesis, el Parlamento Europeo:

anima a los Estados miembros a que apoyen modelos asistenciales flexibles, adecuados y adaptados, y subraya que el envejecimiento activo y saludable, el bienestar y la empleabilidad de las personas de edad avanzada en edad de trabajar son esenciales para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y asistenciales; pide a los Estados miembros que apoyen el desarrollo de entornos adaptados a la edad y de soluciones asistenciales basadas en el hogar, la familia y la comunidad, también para las personas con demencia, que desarrollen una red pública de servicios de apoyo y equipos médicos, que promuevan la movilidad, la vida independiente, la inclusión social y la autonomía, y que faciliten las iniciativas de la sociedad civil y la economía social sobre estas cuestiones. Y pide igualmente a los Estados miembros que reconozcan en mayor medida el valor de los cuidados informales, mejoren la protección social y las diversas formas de apoyo a los cuidadores no profesionales, proporcionen apoyo profesional, formación y asesoramiento entre iguales a los cuidadores no profesionales, y que, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, introduzcan diferentes formas de descanso periódico para los miembros de la familia que cuidan de personas mayores, especialmente aquellos que necesiten servicios de asistencia temporal y diurna, y servicios de apoyo que incluyan fórmulas de trabajo flexibles a la vez que anima a los Estados miembros a que presenten estrategias específicas para ayudar a los cuidadores no profesionales y reconocer su contribución a la asistencia a las personas mayores, y propuestas para unos servicios de ayuda adecuados; hace hincapié en que proporcionar cuidados no profesionales debe constituir una opción, y en que deben desarrollarse servicios de cuidados profesionales.

La votación final del informe arrojó una clara división entre conservadores (Identidad y Democracia, PPE y Renew, 25 votos a favor) y progresistas (Socialistas y

Demócratas y ECR, 13 votos en contra) y 17 abstenciones (ERC, Renew, The Left y los Verdes).

Una de las más reciente aportaciones —cuyo enfoque general compartimos— es el vertido en el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo (CESE).<sup>51</sup> Según el alto organismo consultivo, el reto demográfico al que hace frente la sociedad europea debe ser abordado por políticas que supongan un cambio de paradigma, haciendo visibles a las personas mayores y abandonando la visión asistencial para centrarse en su empoderamiento y desterrando las visiones edadistas. El actual reto demográfico requiere que se eliminen las barreras y que se aprovechen las oportunidades inherentes al envejecimiento de la población.

Las personas mayores siguen haciendo frente a altas tasas de desempleo, mayores riesgos de discriminación y de aislamiento y desigualdad en el acceso a ingresos dignos, lo que dificulta el envejecimiento activo. Como la tasa de empleo entre los trabajadores de más edad en la UE sigue siendo inferior a la media, son necesarias las medidas de adaptación del puesto de trabajo, de formación y de fomento de empleo hasta la edad oficial de jubilación.

Junto con la constatación de esta realidad, el CESE critica que hasta la actualidad no se haya propuesto ninguna política integral sobre el envejecimiento o exclusivamente centrada en las personas mayores. Por ello insta a la UE a:

adoptar una nueva Estrategia europea sobre personas mayores, que tenga como objetivos fundamentales la protección de todos sus derechos, así como su participación plena en la sociedad y en la economía. Una nueva Estrategia europea sobre personas mayores contribuirá al necesario cambio de enfoque de las políticas sobre edad y personas mayores actuales y futuras.

La estrategia debería desarrollar propuestas y medidas en los ámbitos de la igualdad y no discriminación, la dimensión de género, los derechos y el acceso a éstos, la participación en la sociedad, el empleo, la educación y formación, los ingresos dignos y la inclusión social. Asimismo, debería dar lugar al desarrollo de planes nacionales por parte de los Estados miembros, que incluyeran objetivos e indicadores específicos. De este modo el CESE emplaza a la Comisión Europea a:

presentar con urgencia la nueva Estrategia antes del final del actual mandato, apoyada por una Garantía para personas mayores —similar a la Garantía Juvenil o a la Garantía Infantil— que sirva como instrumento para operacionalizar la nueva Estrategia”, a la vez que “llama a los Estados miembros a la adopción de una nueva Garantía, que permitiría a los Estados miembros el uso de distintos marcos de financiación de la UE, como el Fondo Social Europeo Plus, para programas de apoyo a las personas mayores, así como a la integración de la demografía como elemento determinante en el proceso del

---

<sup>51</sup> Consejo Económico y Social Europeo. Estrategia europea para las personas mayores. Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia española. SOC/757. Ponente: Miguel Ángel CABRA DE LUNA.

Semestre Europeo y en la formulación de las recomendaciones específicas por país (observaciones 7 a 10).

A nadie se le escapa que el llamamiento del CESE a la Comisión Europea tiene un recorrido escaso al final del mandato y frente a los cambios que traerán necesariamente las elecciones europeas de junio de 2024 y el cambio de legislatura.

#### 4. CONCLUSIÓN

El envejecimiento general de la población europea y mundial comportará indefectiblemente nuevos retos en los ámbitos económico, social y legal. La UE ha dado algunos pasos importantes en la dirección de ofrecer un marco jurídico más justo y humanista para un segmento de la población cuantitativa y cualitativamente muy relevante. Sin embargo, como casi siempre sucede en el proceso de integración europea, los avances no son ni constantes ni lineales. En 2011 con la declaración de Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional, la cuestión pasó al primer plano de la agenda política de las instituciones UE. Pero una década más tarde (Libro Verde sobre el Envejecimiento 2021), los avances no son muy significativos.

En primer lugar, la inclusión del art. 25 en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE supone un claro reconocimiento normativo de los derechos de los mayores a una vida digna y a su inclusión dentro del entramado social y cultural. Esta formulación como derecho subjetivo fundamental tiene su equivalente en la prohibición expresa de discriminación por razón de edad.

Este hito normativo tiene su reflejo en la regulación del acceso y abandono del mercado de trabajo. No son acordes con el derecho europeo las normativas que presenten un trato discriminatorio por razón de edad sin un fin legítimo (y no lo es la mera apelación a la reducción de costes o el empleo de jóvenes). La regulación europea se encamina progresivamente a la flexibilización de los límites de edad máxima para trabajar.

En segundo lugar, pese a que muchas constituciones nacionales reconocen el derecho de los mayores a la seguridad económica, las prestaciones de los sistemas públicos de pensiones no se encuentran amparadas por una protección reforzada. Si bien en un contexto de una situación excepcional como la crisis financiera de 2008, hemos visto como la doctrina europea avaló los recortes en la República Helénica, puesto que “las prestaciones de seguridad y servicios sociales no son prerrogativas absolutas”, para acto seguido reconocer que: “las medidas destinadas a reducir el importe de las pensiones responden a objetivos de interés general como garantizar la consolidación presupuestaria o la reducción del gasto público”. Muy lejos, pues, de la formulación del art. 25 de la Carta.

En este aspecto, podríamos decir que la UE no supera la concepción de la protección de los derechos de las personas mayores como una carga y por tanto sujeta a las contingencias de las políticas presupuestarias.

En tercer lugar, la digitalización de muchos servicios (públicos y privados), muestra una clara discriminación indirecta que afecta a personas de mayor edad. Si bien la digitalización puede suponer un claro avance, no lo es para el segmento de la población que no tiene competencias digitales (brecha y pobreza digital). Las soluciones tecnológicas deberían respetar los derechos de las personas vulnerables y no convertirse en una barrera de acceso.

El Parlamento Europeo presentó en 2021 un informe de situación algo preocupante. Si bien se identifican bien los retos y desafíos, ofrece pocas propuestas y medidas concretas. Esta inconcreción ha sido destacada por el CESE, que exige una nueva estrategia que permita materializar una garantía para personas mayores, similar a la que vemos con las garantías infantil o juvenil. Al final, como destaca el profesor Antón Costas (2024):

Es necesario pasar del enfoque asistencial que domina la mayoría de las políticas públicas relacionadas con las personas mayores a un enfoque que favorezca su autonomía. Por otro lado, necesitamos construir una nueva narrativa sobre la longevidad. Para ello tenemos, en primer lugar, que tomar en consideración los hechos diferenciales de esta nueva realidad demográfica; en segundo lugar, necesitamos utilizar un nuevo lenguaje que nos permita captar mejor las consecuencias de todo tipo de esta nueva realidad; y, en tercer lugar, tenemos que manejar nuevos principios y criterios con los que orientar las políticas públicas.

Y si se nos permite la licencia, la UE debe hacerlo de manera más rápida y decidida para no ser arrollados por esta ola transformadora y adaptar el contrato social europeo con la realidad que hemos descrito.

## 5. REFERENCIAS

### 5.1. Bibliografía

Adroher, S. (coord.) (2024). *Tratado de Derecho de Mayores*. Editorial Civitas.

Bustos, R. (2017), La aplicación judicial de la CDFUE; un decálogo a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea. *Teoría y Realidad Constitucional* (39) 333-359. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6800259>

Harris, R. (2022). Aging alone: elder care infrastructure in the EU. *Harvard International Review*, 43 (1), 36.

Martín, M.A. y Ramos, R. (2023). El gasto en pensiones en España en comparativa europea. *Boletín Económico del Banco de España* 2023/1T. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/27330>.

Padrós, C. (2024). *El nacimiento del Derecho de las personas mayores. Casos y materiales sobre derecho y edad*. Barcelona, Ed. Atelier Libros Jurídicos

Ponce, J. (2013). *El Derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. INAP, Madrid. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/1691288/PagInicia-El%2520derecho-y-la-ir-reversibilidad.pdf/ac86f390-b20f-5f84-0e43-28735b2b4b06>

Romeo, C.M. (coord) (2021). *Tratado de Derecho y Envejecimiento. La adaptación del Derecho a la nueva longevidad*. Madrid, Mutualidad de la Abogacía-Wolters Kluwer.

Sánchez, V. (2022) El derecho a la protección de la salud de las personas de edad: su situación actual. *Revista General de Derecho Administrativo*, (59) 1-31. Disponible en: [https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC UAB/1c3utr0/cdi\\_scopus\\_primary\\_2\\_s2\\_0\\_85124953366](https://bibcercador.uab.cat/permalink/34CSUC UAB/1c3utr0/cdi_scopus_primary_2_s2_0_85124953366)

## 5.2. Fuentes oficiales y legales

2010/320/: Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2010, dirigida a Grecia, con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y de formular una advertencia a Grecia a fin de que adopte las medidas para la reducción del déficit, considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/320/oj>

2010/707/UE: Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/707/oj>

Comisión Europea. *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*. Bruselas, 27 de enero de 2021. COM(2021) 50 final. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>

Consejo Económico y Social Europeo. *Estrategia europea para las personas mayores. Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia española. SOC/757*. Ponente: Miguel Ángel Cabra De Luna. Disponible en:

<https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-strategy-older-persons>

Consejo de Europa (1950). *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*. Disponible en:

<https://www.coe.int/es/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>

Decisión n 940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012) Texto pertinente a efectos del EEE. Disponible en:

<http://data.europa.eu/eli/dec/2011/940/oj>

Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030 (Texto pertinente a efectos del EEE). Disponible en:

<http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2481/oj>

Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital. COM/2022/28 final. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0028>

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj>

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj>

European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2021 *Pension Adequacy Report – Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1*. Publications Office, 2021. Disponible en:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

European Parliament Resolution of 9 September 2010 on long-term care for older people. 2011/C 308 E/13. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0313&rid=9>

European Parliament (2012). *Enforcement of fundamental workers' rights*. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/1781>

European Parliament (2021). *Ageing policies - access to services in different Member States*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL\\_STU\(2021\)662940\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL_STU(2021)662940_EN.pdf)

European Parliamentary Research Service (2014). *Older people in Europe EU policies and programmes*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140811/LDM\\_BRI\(2014\)140811\\_REV1\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140811/LDM_BRI(2014)140811_REV1_EN.pdf)

European Union Agency for Fundamental Rights (2018). *Shifting perceptions: towards a right-based approach to ageing*. Publications Office of the UE. Disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/shifting-perceptions-towards-rights-based-approach-ageing>

European Union Agency for Fundamental Rights (2023). *Fundamental rights of older persons. Ensuring access to public services in digital societies*. Publications Office of the UE. Disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/older-people-digital-rights>

Informe A9-0194/2021 sobre el envejecimiento del viejo continente: posibilidades y desafíos relacionados con la política de envejecimiento después de 2020, de 4 de junio de 2021 - (2020/2008(INI)). Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Ponente: Beata Szydło. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0194\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0194_ES.html)

Informe del Parlamento Europeo A8-0241/2015 sobre el Informe sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012). (2014/2255(INI)), de 23 de julio de 2015. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0241\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0241_ES.html)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). Proyecciones población del Instituto Nacional de Estadística y previsiones demográficas de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal. Disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/documentos-interes/proyeccionesdemograficas\\_ine\\_airef\\_tcm30-517794.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/documentos-interes/proyeccionesdemograficas_ine_airef_tcm30-517794.pdf)

Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo del que se cumple una década. Disponible en:

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874)

Reglamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 282/2014 (Texto pertinente a efectos del EEE). Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/522/oj>

Secretaría General del Consejo (2020). *Los derechos humanos, la participación y el bienestar de las personas mayores en la era de la digitalización Conclusiones del Consejo (9 de octubre de 2020)*. Disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/es/pdf>

STJCE de 22 de noviembre de 2005, Mangold. Asunto C-144/04. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0144>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *2018 Active Ageing Index. Analytical Report. Octubre 2019. Table 11: Evolution of the overall AAI score in the EU countries between 2008 and 2016, by cluster*. Disponible en:

<https://unece.org/DAM/pau/age/Active Ageing Index/ECE-WG-33.pdf>