

# **CONSECUENCIAS DEL ENVEJECIMIENTO SOBRE LA ECONOMÍA Y EL MERCADO LABORAL**

Francisco Javier Arrieta Idiakez  
Profesor doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Deusto

# 1. Una primera aproximación terminológica

- **ENVEJECIMIENTO:** acción y efecto de durar, permanecer por mucho tiempo en la sociedad de las personas, en general, y de la población trabajadora, en particular
  - Es esa «duración, permanencia por mucho tiempo» la que tiene **consecuencias** en la **economía** y en el **mercado laboral**.
    - ✓ Consecuencias **económico-sociales**.
    - ✓ Consecuencias que se traducirán en la **reacción** respecto al tratamiento del envejecimiento
  - El análisis de esas **consecuencias y reacciones** también requiere la concreción terminológica de lo que entendamos por **economía** y **mercado laboral**.
    - ✓ De ello dependerá, en último término, la forma de comprender y exponer las **políticas adoptadas respecto al envejecimiento**

- **ECONOMÍA:** ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos.
  
- **MERCADO LABORAL:** es uno de los métodos de la economía, en la medida en que es considerado como «el conjunto de estructuras o servicios relacionados con la colocación y puesta en contacto entre la oferta y demanda de trabajo».
  - A través de un **bien escaso** como el que constituye el **empleo**, en el mercado laboral las personas:
    - ✓ No solamente deben obtener una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia.
    - ✓ También deben dignificarse, como consecuencia del desarrollo personal y social que debe conllevar todo trabajo.

- Por consiguiente, la **política de empleo**, como actuación de los poderes públicos sobre el mercado laboral:
  - ✓ No solamente debe tender hacia el **ajuste ordenado entre la oferta y la demanda de empleo**, que permita al sistema económico la **reducción** al mínimo posible del volumen de **desempleo**.
  - ✓ También debe procurar la **calidad del empleo**, es decir, el **trabajo decente, digno**.
    - Relación “colocación adecuada” (arts. 207 y 231 TRLGSS) – “calidad del empleo” (Convenio nº 44 OIT) - “trabajo decente” (Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008).

## 2. Consecuencias del envejecimiento de la población trabajadora sobre la economía y el mercado laboral y reacción de estas sobre dicho envejecimiento

- Consecuencia clásica: retiro del mercado laboral y, por ende, protección pasiva de la población trabajadora de más edad.
  - Debido a la pérdida de cualidades físicas o intelectuales que imposibilita trabajar o adaptarse a los requerimientos exigidos por el trabajo.
  
- Consecuencia más reciente: necesaria inserción social de la población trabajadora de más edad.
  - Para que puedan «seguir siendo, durante el mayor tiempo posible, miembros de pleno derecho de la sociedad» (art. 4, Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, 1998).

- Conlleva el derecho «a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida pública, social y cultural» (art. 25, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2010).
  - La referida inserción social «incluye de manera primordial la posibilidad de mantenimiento o de reincorporación de la población trabajadora mayor al mercado de trabajo» (MONTROYA MELGAR).
- Ahora bien, **dichas consecuencias** hay que analizarlas desde la **toma en consideración de otros factores** que **condicionan** sobremanera la **reacción** de la **economía** y del **mercado laboral** frente a las mismas:
- Incremento de la esperanza de vida y, por tanto, la longevidad de las personas de edad avanzada.
  - Aumento del envejecimiento de la población y, en particular, de la población activa.
  - Reducción de la tasa de natalidad.

- Salida temprana de la población trabajadora de edad avanzada del mercado laboral con acusada antelación a la edad ordinaria de jubilación prevista por el ordenamiento jurídico.
  - Sostenibilidad de los sistemas de protección social y, en particular, de los Sistemas de Seguridad Social.
- Ante ello, las **estrategias** internacionales, de la Unión Europea y españolas consistirán en:
- Conservar los puestos de trabajo de las personas mayores:
    - ✓ Se regularán medidas antidiscriminatorias por edad.
    - ✓ Se adaptarán al envejecimiento las políticas de empleo y de pensiones.
  - Responder a las necesidades de las personas mayores en el ámbito de la salud y de la asistencia y servicios sociales.

## **2.1. La *Age Discrimination in Employment Act* (ADEA) de los Estados Unidos como primer antecedente en la regulación de medidas antidiscriminatorias por edad (1967)**

### ➤ Objetivos:

- Prohibir la discriminación por razón de edad.
- Fomentar el empleo de la población trabajadora de edad para que esta sea valorada, no por su edad, sino por su capacidad de trabajo.

### ➤ Las prácticas discriminatorias por edad se prohíben desde la fase previa de la contratación y hasta la materialización de los planes de jubilación.

### ➤ Las principales manifestaciones de dicha prohibición consisten en la imposibilidad de:

- Incorporar en las ofertas de trabajo preferencias, limitaciones o especificaciones por edad.



- Realizar preguntas sobre la edad en las entrevistas de trabajo, salvo que las mismas se formulen con un propósito lícito ajeno a la finalidad de discriminar prohibida.
- Imponer a los trabajadores de una determinada edad requisitos o condiciones que no se imponen a otros durante el proceso de selección.
- Discriminar por motivo de edad en todo tipo de programas formativos.
- Establecer diferencias, en función de la edad, en conceptos salariales y en prestaciones relacionadas con el trabajo, como el seguro de vida, el seguro de salud, la prestación por enfermedad, la prestación por incapacidad y la prestación por jubilación.
- Establecer jubilaciones anticipadas mediante prestaciones ventajosas al margen de la buena fe y con el ánimo de llevar a cabo una discriminación por edad.

## 2.2. Las reflexiones de la Organización Mundial de la Salud respecto al «envejecimiento activo»

- La OMS se refirió al «**envejecimiento activo**» en la Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, celebrada en abril de 2002 en Madrid, y fruto de la misma se publicó el **documento** «Envejecimiento activo: un marco político».
- De dicho documento se extraen **reflexiones interesantes**:
  - Sentido amplio de «envejecimiento activo»: no solo como la **capacidad para estar físicamente activo o participar en el mercado laboral**, sino también como la **participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas**.
  - Interdependencia y la solidaridad como inherentes a la participación de las personas mayores en la sociedad: el envejecimiento tiene lugar dentro del contexto de los demás (dar y recibir de manera recíproca entre individuos, así como entre generaciones de personas mayores y de jóvenes).

- El trabajo, los ingresos y la protección social se encuentran estrechamente ligados entre sí y tienen un efecto especialmente significativo sobre el envejecimiento:
  - ✓ Si un mayor número de personas disfrutaran de la oportunidad de tener un trabajo digno desde la juventud, se llegaría a la vejez siendo capaz de seguir participando en la fuerza laboral.
  - ✓ Las personas mayores aportan tanto en el trabajo formal como informal, en la realización de actividades domésticas sin remunerar y en empleos voluntarios.
  - ✓ Respecto al trabajo formal se proponen políticas y programas de empleo que permitan la participación de las personas en trabajos gratificantes a medida que envejecen, de acuerdo con sus necesidades, preferencias y capacidades individuales.
  - ✓ Para que las personas puedan seguir ocupadas en actividades gratificantes y productivas a medida que envejecen, es necesaria una formación continua durante toda la vida profesional.

- ✓ Se requiere la adopción de políticas «amistosas con las personas ancianas» que previenen la discapacidad y permiten que aquellos que tienen discapacidades participen plenamente en la vida de la comunidad: horarios de trabajo flexibles, entornos de trabajo modificados y jornadas de trabajo con dedicación parcial...
- ✓ La continuidad en el en el mercado de trabajo en los términos señalados garantiza los ingresos para satisfacer las necesidades básicas y supone un ahorro en el coste de protección social.

### **2.3. Las estrategias de la Unión Europea ante el envejecimiento de la población y la reducción de la población activa**

- Dichas estrategias comienzan con la Comunicación de la Comisión Europea «Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre generaciones» (1999).
- Se considera por vez primera al envejecimiento de la población como un desafío para la UE.

- Ese desafío presenta varias dimensiones ante las cuales se define la hoja de ruta de las estrategias a implementar por los Estados miembros, y entre las que cabe destacar las siguientes:
  - Toma en consideración de la edad en la gestión de los recursos humanos.
    - ✓ Se pretende aumentar la tasa de empleo de la población trabajadora mayor:
      - Manteniendo las capacidades de este segmento de la población activa.
      - Fomentando el aprendizaje a lo largo de toda la vida, los horarios de trabajo flexibles y la mejora del medio de trabajo.
      - Insertando esta estrategia en la estrategia europea de empleo de la UE con el objetivo de combatir el desempleo.

- Consecución de una base más amplia de los sistemas de protección social, a través de una tasa mayor de empleo para las generaciones en edad de trabajar y de la combinación de pensiones públicas y complementarias:
  - ✓ Invirtiendo la tendencia de jubilación anticipada, explorando nuevas formas de retiro gradual y creando planes de pensión más sostenibles y flexibles.
  - ✓ Adaptando la edad de jubilación a la mayor esperanza de vida y a la mejora de la salud.
- Respuesta a la creciente necesidad de asistencia a las personas ancianas y de asistencia sanitaria:
  - ✓ Fomentando un envejecimiento sano, la prevención de accidentes y la rehabilitación subsiguiente a cualquier enfermedad.

- Todas estas dimensiones del desafío que presenta el envejecimiento, así como las estrategias definidas frente a las mismas, confluyen en el objetivo de la UE:
  - Conseguir una «una sociedad activa para todas las edades», «que capacite y motive a los mayores para continuar participando en la vida laboral y social».
- En el seno de la Agenda Social de la UE se han desarrollado dichas estrategias, sentando, a través de multitud de documentos, las **9 principales orientaciones** en materia de política de empleo a implementar por los Estados Miembros para enfrentarse al desafío económico que plantea el envejecimiento de la población:
  - (1) La consideración de todas las etapas de la vida puede facilitar la elaboración de medidas políticas apropiadas.
  - (2) Deben llevarse a cabo políticas y prácticas en favor del envejecimiento activo: aprendizaje permanente; prolongación de la vida activa; supresión de obstáculos al empleo (v.g. edad de jubilación obligatoria); promoción de una jubilación más tardía y progresiva; potenciación de la jubilación activa; fomento de actividades que promuevan las capacidades y el estado de salud de las personas mayores.

- ✓ Estas prácticas: permiten elevar la calidad de vida media de los ciudadanos y, a nivel social, contribuyen a alcanzar mayores niveles de crecimiento, a aliviar la carga de la dependencia y a reducir considerablemente el coste de las pensiones y la atención sanitaria.

(3) Se requiere la participación de todas las partes interesadas en un espíritu de diálogo y cooperación.

(4) Se debe preservar el saneamiento de los presupuestos, mejorando al mismo tiempo la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.

- ✓ Se trata de asegurar que las finanzas públicas contribuyan plenamente al crecimiento y al empleo, así como de situar a los gastos derivados del envejecimiento de la población en una senda sostenible.

(5) Se deben garantizar pensiones que sean adecuadas, financieramente viables y capaces de adaptarse a condiciones cambiantes.



(6) Se debe fomentar el envejecimiento saludable: puede contribuir a que las personas de más edad incrementen su participación en el mercado laboral, permanezcan activas más tiempo en la sociedad y mejoren su calidad de vida individual, y a que se reduzca la carga para los sistemas de atención sanitaria y social y para los regímenes de pensiones.

(7) Se deben desarrollar nuevas formas de solidaridad entre las generaciones (jóvenes-adultos), hechas de apoyo mutuo y transferencia de competencias y experiencias.

(8) Para plantearse positivamente trabajar más tiempo, es preciso no tener que seguir haciendo frente a prejuicios discriminatorios, haber recibido una preparación para actualizar y valorar las competencias adquiridas con el tiempo, poder acceder a unos sistemas de jubilación flexible, tener una buena salud física y mental.

(9) Se debe incrementar la productividad como fuente fundamental del crecimiento económico, y, herramienta para satisfacer las necesidades futuras de una población en proceso de envejecimiento.

- ✓ Los agentes económicos deben incluir el fenómeno del envejecimiento en sus estrategias de innovación porque las sociedades en proceso de envejecimiento presentan nuevas oportunidades para las empresas innovadoras («economía de plata»).
  
- Al margen de las orientaciones para las políticas de empleo, que corresponde implementar a cada uno de los Estados miembros, **la regulación de medidas antidiscriminatorias por edad** también forma parte de la política de la UE en torno al reto del envejecimiento
  - Su máximo exponente, además de la «no discriminación» por edad contemplada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 21.1), es la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación:
    - ✓ Se prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta por motivos de edad.

- ✓ La edad presenta el carácter menos protector entre todas las causas de discriminación prohibidas:
  - Una diferencia de trato puede estar justificada cuando una característica vinculada a la edad constituya un requisito profesional esencial y determinante, cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado (art. 4) :
    - ❖ Ejemplo: «el hecho de disponer de una capacidad física particularmente importante puede considerarse una exigencia profesional esencial y determinante» [STJUE, de 12 de enero de 2010, asunto Colin Wolf contra Stadt Frankfurt am Main, (C-229/08)].

- Los Estados miembros pueden disponer que las **diferencias de trato** por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios [\*p.e. es discriminatorio establecer el salario base en función de edades]. En particular, dichas diferencias de trato pueden incluir:
  - ❖ El establecimiento de condiciones especiales de acceso al empleo y a la formación profesional, de empleo y de trabajo [\*p.e. es discriminatorio celebrar contratos de trabajo temporales solo con trabajadores de más de 52 años, sin límite alguno], incluidas las condiciones de despido y recomendación, para los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los que tengan personas a su cargo, con vistas a favorecer su inserción profesional o garantizar la protección de dichas personas.

- ❖ El establecimiento de condiciones mínimas en lo que se refiere a la edad, la experiencia profesional o la antigüedad en el trabajo para acceder al empleo o a determinadas ventajas vinculadas al mismo.
  
- Los Estados miembros pueden disponer que **no constituirán discriminación por motivos de edad**, la determinación, para los regímenes profesionales de seguridad social, de edades para poder beneficiarse de prestaciones de jubilación o invalidez u optar a las mismas (\*p.e. establecimiento de jubilación forzosa: finalidad de política de empleo // medios adecuados y necesarios // comprobación de los mismos por parte de órganos jurisdiccionales nacionales), incluidos el establecimiento para dichos regímenes de distintas edades para trabajadores o grupos o categorías de trabajadores y la utilización, en el marco de dichos regímenes, de criterios de edad en los cálculos actuariales, siempre que ello no suponga discriminaciones por razón de sexo.

- Por último, dentro del ámbito de la UE, cabe destacar el importante papel que puede desempeñar en la materia el **Diálogo Social sectorial**:
  - Ejemplo: «Directrices voluntarias en apoyo de la diversidad de edad en el sector de comercio», adoptadas el 11 de marzo de 2002, por los interlocutores sociales EuroCommerce y UNI-Europa Comercio.

## **2.4. Las estrategias públicas de envejecimiento activo en España**

- Se desarrollan a caballo entre las políticas de empleo y las medidas que propugnan la igualdad y no discriminación de las personas mayores.

### ***2.4.1. Las políticas de empleo para personas mayores***

- El marco general de las políticas de empleo destinadas a las personas mayores se contempla en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la **Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más)**.

- **Objetivos y líneas de actuación** establecidas:
  - ✓ **Respecto a los objetivos de elevar la tasa de empleo y mantener en el empleo de los mayores de 55 años** se contemplan:
    - Medidas tradicionales de utilización de la jubilación parcial y del contrato de relevo, así como de incentivos económicos a la contratación (bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social de las empresas).
    - Medidas novedosas como el apoyo al trabajo autónomo, la tendencia hacia la supresión convencional de la jubilación forzosa, la importancia de la formación a lo largo de toda la vida laboral para evitar la ineptitud sobrevenida (previéndose ayudas para las empresas) y una mayor sensibilización social hacia los valores positivos de la población trabajadora de mayor edad, haciendo especial hincapié en la Responsabilidad Social de las Empresas.

- ✓ En relación con el **objetivo de mejorar las condiciones de trabajo** (se echa de menos una mención a la Recomendación núm. 162 OIT, 1980 y a la NTP 367: Envejecimiento y trabajo: gestión de la edad, 1995) :
  - Se apuesta por medidas de flexibilidad interna que eviten el recurso a la jubilación parcial.
  - Se proponen medidas relacionadas con la evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, formación e información para la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de más edad [en sintonía con los arts. 15.1 y 16.2ª) de la LPRL].
  - Se contempla la movilidad funcional como medida de prevención de riesgos laborales.
  - Se adquiere el compromiso de impulsar medidas en el marco de la investigación encaminadas a la protección social.



- ✓ Respecto al **objetivo de reincorporar al mercado laboral a la población trabajadora de más edad que pierde su empleo y su adecuada protección social durante la situación de desempleo:**
  - Se pretende fomentar la orientación profesional y la activación hacia el empleo.
  - Se apuesta por la formación para el empleo, recualificación profesional y acreditación de competencias profesionales adquiridas por medios no formales e informales.
  - Se propone revisar el sistema de incentivos para la reincorporación al mercado de trabajo.
  - Se subraya la importancia del trabajo autónomo y de las empresas de economía social.
  - Se aboga por la mejora de la protección por desempleo de los mayores de 52 años, en función de su grado de disponibilidad y empleabilidad.

- Se defiende la prohibición de los pactos de no competencia e incompatibilidad para después de extinguido el contrato de trabajo.
  - Se apuesta por la financiación de políticas activas de empleo (recolocación, formación y recualificación profesional, apoyo al autoempleo...) en los planes sociales de acompañamiento de los ERE .
- A día de hoy **puede concluirse** que la implementación de las líneas de actuación mencionadas ha sido bastante modesta cuando no contradictoria, en alguna ocasión.
- Las **principales acciones en favor del empleo** de la población trabajadora de mayor edad han consistido en:
- Retrasar a los 67 años la edad de acceso a la jubilación, aunque se mantenga la edad de 65 años para quienes hayan cotizado 38 años y 6 meses.

- Posibilitar que mediante convenio colectivo o acuerdo alcanzado durante el periodo de consultas, en los supuestos de traslados y despidos colectivos, se establezcan prioridades de permanencia en los puestos de trabajo a favor de trabajadores o trabajadoras mayores de determinada edad.
- Racionalizar el régimen regulador del subsidio para mayores de 52 años, que pasa a ser de mayores de 55 años.
- Posibilitar la compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo.
- Endurecer los requisitos para acceder a la jubilación anticipada y a la jubilación parcial.
- Establecer para las empresas con beneficios la obligación de realizar aportaciones económicas al Tesoro Público por despidos que afecten a trabajadores o trabajadoras de 50 o más años.

- Considerar a los trabajadores o trabajadoras mayores de 55 años que hayan agotado la prestación o subsidio por desempleo, o que no tengan derecho a los mismos, colectivo prioritario para la aplicación de políticas activas de empleo a fin de fomentar su permanencia en el mercado de trabajo prolongando su vida laboral.
- Atender la demanda que el envejecimiento de la población activa tendrá en las cualificaciones necesarias para cubrir los empleos de sustitución, a través de las medidas implementadas en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

### ***2.4.2. Las medidas que propugnan la igualdad y no discriminación de las personas mayores***

- El TRLET reconoce el derecho del trabajador a no ser discriminado por razón de edad (arts. 4.2c y 17).

- Dicho reconocimiento a no ser discriminado por razón de edad también se ha incluido en:
  - Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (art. 14.i).
  - Ley 20/2007, de 22 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (art. 4.3.a).
- La **principal medida antidiscriminatoria** en este ámbito consiste en devolver al trabajador asalariado, individualmente considerado, «el derecho personalísimo a jubilarse» tras la prohibición de la «jubilación forzosa» contemplada en la Disposición Adicional 10ª del TRLET, en virtud de la Disposición Final 4.2 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
  - Prohibición que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia de 8/2015, de 22 de enero:
    - ✓ Se concluye que la medida «sirve tanto al ejercicio del derecho individual al trabajo como a la protección del interés general subyacente» (la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social).

**FIN**