

# Transición digital y trabajadores en edad próxima a la jubilación: brecha y desigualdades tecnológicas

## Digital Transition and employees Near-Retirement: Technological Gap and Inequalities

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO<sup>1</sup>

Profesor Titular

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0001-9880-4231>

Cita Sugerida: ORTEGA LOZANO, P.G.: «Transición digital y trabajadores en edad próxima a la jubilación: brecha y desigualdades tecnológicas». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria 6 (2024): 173-205.

### Resumen

Realizamos una profunda investigación en la que vinculamos la transformación tecnológica con el colectivo de trabajadores mayores o maduros. De este modo, nos referimos a las consecuencias que las nuevas tecnologías han proyectado a este concreto colectivo, a determinadas referencias legislativas que han introducido elementos a favor de dichos trabajadores, así como a algunas políticas activas y pasivas consecuencia de la disrupción digital en el mercado laboral de los trabajadores maduros.

### Abstract

We carry out depth research in which we link the technological transformation with the group of older or mature employees. In this way, we refer to the consequences that the new technologies have projected on this specific group, to certain legislative references that have introduced elements in favor of these employees, as well as to some active and passive policies as a result of the digital disruption in the labour market of mature employees.

### Palabras clave

Trabajadores; mayores; maduros; tecnología; transformación

### Keywords

Employees; elderly; mature; technology; transformation

*“No es la especie más fuerte la que sobrevive, ni la más inteligente, sino la que mejor se adaptan a los cambios de su entorno”*

Charles Darwin

## 1. BRECHA DIGITAL Y TRABAJADORES EN EDAD AVANZADA

Charles Darwin, creador de la Teoría de la Evolución, allá por el año 1809, decía que “no es la especie más fuerte la que sobrevive, ni la más inteligente, sino la que mejor se adaptan a los cambios de su entorno”. Trasladado al ámbito de las personas y las empresas, en plena relación a la tecnología del futuro y a las relaciones laborales, sin duda, los que mejor se adapten a los cambios y transformaciones serán los que mayor provecho sacarán de la transición digital que actualmente

<sup>1</sup> (a) Estudio doctrinal fruto de una estancia de investigación realizada en Reino Unido (City, University of London). Financiada por el Plan de Recualificación del profesorado universitario, dentro del Plan Resiliencia de la Unión Europea (Next Generation), Gobierno de España (Ministerio de Universidades) y la Universidad de Granada. Convocatoria pública por Resolución de 30 de junio de 2021 de la Universidad de Granada. (b) Trabajo realizado al amparo del proyecto titulado “Los sistemas de protección social ante la incidencia de la disrupción digital” concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación [PID2020-115701RB-I00].

estamos desarrollando, pero, sobre todo, la que tendremos posibilidad de vivir y conocer en unos pocos años.

Sin duda, todos nosotros tenemos la certeza de que se aproximan años de importantes transformaciones, por lo que no tendremos otra posibilidad que adaptarnos a ellos y no solo sobrevivir, sino convivir con los mismos, de la mejor manera que sepamos (y podamos). Son cambios profundos donde también entran en juego los cambios generacionales, esas nuevas generaciones que parecen haber nacido dominando la tecnología, pero que ahora tienen el riesgo (bastante serio) de que la tecnología les domine a ellos y sus vidas (y, por ende, a todas las personas). Lo que ha comenzado para facilitar la vida de las personas, puede terminar por convertirse en una lucha por un dominio de los humanos (y no de la tecnología).

En palabras del prof. Monereo, “*del futuro del Derecho del Trabajo sólo se puede hablar a partir del presente donde cristaliza el pasado y emerge el porvenir. Por lo demás, el futuro nunca está escrito y sujeto a una evolución espontánea, pues depende de la tensión permanente existente entre la sociedad política democráticamente organizada y de las fuerzas que detentan los factores base de poder*”<sup>2</sup>.

En la realidad actual del mercado de trabajo existen, en relación a las tecnologías, dos realidades importantes que deben verse reflejadas: por un lado, la brecha digital, y, por otro, la desigualdad digital; lo que, además, sin ninguna duda, se ven influenciados –negativamente– por varios factores, siendo el más importante el de la edad<sup>3</sup>. En este sentido, son cuatro las “revoluciones industriales” a la que la literatura científica hace referencia:

1) La primera revolución industrial (segunda mitad del siglo XIII hasta 1820-1840) siendo un período de profundas transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, que conllevó un cambio importante en la sociedad y el trasvase desde una economía rural a una economía urbana.

2) La segunda revolución industrial (aproximadamente entre 1870 hasta 1914) y que se caracterizó por el crecimiento económico consecuencia de la innovación técnica que produjo profundos cambios en las fuentes de energía tales como el gas, la electricidad, el acero o el petróleo, introduciendo nuevos sistemas de transporte y de comunicación y, desde la perspectiva laboral, transformando el factor trabajo y la forma de organización de las empresas.

3) La tercera revolución industrial, la cual, algunos autores la sitúan en 1920, otros en 1940, sin poder poner una fecha exacta de inicio, pero llegando todos los estudiosos a una misma conclusión: es la sociedad de la información y de descubrimientos tecnológicos y científicos de mucho peso, tales como internet, telefonía móvil, ordenadores, energías renovables, etcétera. Por tanto, nuevas tecnologías de la comunicación con nuevos sistemas de generación energética.

4) Y sin todavía dar por concluida la tercera revolución industrial, ya se habla del comienzo de la cuarta revolución industrial o industria 4.0. Para Klaus Schwab<sup>4</sup>, al que se le considera pionero del concepto, una revolución industrial viene caracterizada por el surgimiento de “*nuevas tecnologías*

---

<sup>2</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “La gestión integral de los riesgos laborales en la era digital”, en AA. VV., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*, Murcia, Laborum, 2023, p. 944. MONEREO PÉREZ, J. L., “Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación”, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020, pp. 18 y ss.

<sup>3</sup> MARTÍN ROMERO, A. M<sup>a</sup>., “La brecha digital generacional”, *Temas Laborales*, 2020, núm. 151, pp. 77-93. ORDOÑEZ CASADO, M<sup>a</sup>. I., “Los trabajadores maduros y las nuevas tecnologías. ¿Una causa de discriminación?”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, núm. 5, pp. 315-328 (recurso electrónico).

<sup>4</sup> SCHWAB, K., *The Fourth Industrial Revolution*. Ed. Penguin Books. 2017.

y nuevas maneras de percibir el mundo que impulsan un cambio profundo en la economía y la estructura de la sociedad<sup>5</sup>. Al hilo de lo anterior, la primera revolución industrial es identificada con la energía basada en el vapor; la segunda revolución industrial es identificada con la ciencia y la producción masiva alimentada por la electricidad; la tercera revolución industrial es identificada por la tecnología de la computación; y la cuarta revolución industrial se identificará con la inteligencia y la expansión tecnológica en todos los campos y materias. Es el efecto combinatorio de todas las tecnologías lo que viene impulsando esta cuarta revolución industrial: robots, mapas genéticos, impresión 3D, inteligencia artificial, algoritmos, aprendizaje automático, mezcla de la biología con la tecnología, etcétera. Es un conjunto de transformaciones que ya están en marcha y otras que todavía desconocemos, pero pronto llegarán.

Continúa Klaus Schwab<sup>6</sup> confirmando que “*la cuarta revolución industrial genera un mundo en el que los sistemas de fabricación virtuales y físicos cooperan entre sí de una manera flexible a nivel global. Sin embargo, no consiste solo en sistemas inteligentes y conectados. Su alcance es más amplio y va desde la secuenciación genética hasta la nanotecnología, y de las energías renovables a la computación cuántica. Es la fusión de estas tecnologías y su interacción a través de los dominios físicos, digitales y biológicos lo que hace que la Cuarta Revolución Industrial sea diferente a las anteriores*”<sup>7</sup>.

Si esta época de finalización de tercera revolución industrial e inicios de cuarta revolución industrial lo ponemos en plena relación con el mercado laboral y especialmente con determinados colectivos vulnerables, más concretamente con los trabajadores maduros, tenemos que hablar de dos grandes problemas: la “brecha digital” y la “desigualdad digital”.

La brecha digital, en palabras de la OCDE (2001), fue definida como el “*desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades*”. Por tanto, en un primer momento, era el factor económico (por tanto, el precio de los productos y el no tener recursos económicos suficientes) el más importante de los aspectos que daban lugar a dicha disfuncionalidad. No obstante, hay más factores que también deben tenerse en cuenta: la localización geográfica y la diferencia entre ámbitos rurales y urbanos; el desarrollo de los países; el conocimiento de idiomas; y, por supuesto, el factor de la edad, pues lógicamente no es lo mismo nacer en una época en la que la tecnología se encuentra integrada que en una década en la que la misma era inexistente<sup>8</sup>.

Concepto de brecha digital que debe ponerse en plena vinculación con la desigualdad digital. Por tanto, superado, en su mayoría, el problema del acceso a internet y a la tecnología, el hecho de poder acceder a internet no es garantía de igualdad, relacionándose la desigualdad digital con las competencias digitales<sup>9</sup>, las cuáles son reflejo de las “desigualdades sociales previas” de quiénes se encuentran o se han encontrado en riesgo de exclusión social<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Disponible en <https://www.salesforce.com/mx/blog/2018/4/Que-es-la-Cuarta-Revolucion-Industrial.html>

<sup>6</sup> SCHWAB, K., *The Fourth Industrial Revolution*. Ed. Penguin Books. 2017.

<sup>7</sup> Disponible en <https://www.iberdrola.com/innovacion/cuarta-revolucion-industrial>

<sup>8</sup> MARTÍN ROMERO, A. M<sup>a</sup>., “La brecha digital generacional”, *Temas Laborales*, 2020, núm. 151, pp. 77-93.

<sup>9</sup> ORDOÑEZ CASADO, M<sup>a</sup>. I., “Los trabajadores maduros y las nuevas tecnologías. ¿Una causa de discriminación?”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, núm. 5, pp. 315-328 (recurso electrónico).

<sup>10</sup> OLARTE ENCABO, S., “Brecha digital, pobreza y exclusión social”, *Temas Laborales*, 2017, núm. 138, pp. 285-313.

La realidad es que el mercado laboral (especialmente el sector de servicios<sup>11</sup>) cada vez es más técnico y específico, sobreentendiéndose que los candidatos a un determinado puesto de trabajo ya poseen, de manera implícita, conocimientos tecnológicos y digitales, lo que, lógicamente, puede dar lugar a situaciones de discriminación, especialmente en candidatos mayores o maduros, incluso, siendo afectados en las reestructuraciones de plantillas y seleccionados por el “algoritmo” en caso de tener que proceder a una reestructuración de la plantilla o un despido colectivo. “Analfabetismo”<sup>12</sup> en competencias tecnológicas y digitales de los trabajadores mayores que les sitúan en una compleja tesitura para mantener o, todavía más difícil, encontrar un puesto de trabajo en un mercado laboral que se transforma al mismo par que las revoluciones sufridas, lo que en muchas ocasiones no les quedará otra alternativa que la precarización y el desempleo como factores de un importante debilitamiento en la protección de las personas mayores. Políticas de empleo a cargo del erario público que deberán ser revisadas y perfeccionadas para tratar de evitar un problema que tiene poca solución y a las que en este capítulo hacemos referencia: la de la situación de los trabajadores maduros en el mercado laboral de la cuarta revolución industrial<sup>13</sup>.

Al hilo de lo comentado, tal y como establece la introducción de la guía sobre “información algorítmica en el ámbito laboral”, “la proliferación del uso de tecnología inteligente y sistemas de decisión automatizada puede provocar riesgos para los derechos fundamentales de las personas trabajadoras. En este sentido, existe el riesgo de vulneración de derechos fundamentales de las personas a la privacidad (artículo 18.1 CE), protección de datos personales (artículo 18.4 CE), igualdad y no discriminación (artículo 14 CE) y seguridad y salud laboral (artículo 15 CE)”<sup>14</sup>. Por tanto, la pregunta a realizar sería la siguiente: ¿puede ser la tecnología causa de discriminación? ¿O puede ser un elemento objetivo más que, por ejemplo, permita la selección de trabajadores para su despido? Dificiles respuestas a las preguntas realizadas, especialmente, porque la tecnología nos invade y nos rodea (y habrá que ver si nos superará).

Todo lo anterior hay que ponerlo en relación con los siguientes caracteres de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo (Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014)<sup>15</sup>: 1) Los mayores de 55 años constituyen un colectivo reducido de trabajadores con unas peculiaridades propias. Representan, aproximadamente, el 12% de la población ocupada y apenas el 8% de los trabajadores y trabajadoras en paro. 2) Se caracterizan por presentar unos niveles de actividad y empleo bajos, en la medida que integran los grupos en

<sup>11</sup> GÓMEZ SALADO, M. A., *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters. 2021.

<sup>12</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada”. En MORALES ORTEGA, J. M. (Dir.) *et al*, *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia. Laborum. 2016, pp. 81-130.

<sup>13</sup> ORTEGA LOZANO, P. G., “Incentivos para retrasar el cese de actividad. Exoneraciones y bonificaciones”. En VV.AA., *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, Granada. Comares. 2021, pp. 101-120. ORTEGA LOZANO, P. G., “Trabajadores de edad avanzada o trabajadores maduros en la política de empleo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.) *et al*, *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 491-514. ORTEGA LOZANO, P. G., “La precarización y el desempleo como factores de debilitamiento de la protección de las personas mayores”. En AA. VV., *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Albacete. Bomarzo. 2022, pp. 383-418.

<sup>14</sup> MINISTERIO DE TRABAJO, *Información algorítmica en el ámbito laboral. Guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito laboral*, Madrid. Ministerio de Trabajo y Economía Social. 2022. Documento elaborado por la Comisión de personas expertas sobre algoritmos en el ámbito laboral coordinada por Gemma Galdon Clavell e integrada adicionalmente por Anna Ginès i Fabrellas, Ana Belén Muñoz Ruiz, Javier Sánchez Monedero y Adrián Todolí Signes.

<sup>15</sup> ORTEGA LOZANO, P. G., “Trabajadores de edad avanzada o trabajadores maduros en la política de empleo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 491-514.

edad laboral más avanzada y aquéllas otras próximas a la jubilación. Presentan, además, unas tasas de paro más bajas, con una presencia mayoritaria de hombres. Predominan las personas con niveles de estudios relativamente bajos. 3) Aunque la tasa de empleo de las personas de 55 años en España es homologable a la de la Unión Europea, si la comparación se hace con la Unión Europea, nuestra tasa de empleo (no desempleo) son cinco-seis puntos inferiores. 4) Es un colectivo con menores probabilidades de entrar en el desempleo, tal y como pone de manifiesto su menor tasa de paro, pero también con unas probabilidades menores de salir, en su caso, de esa situación ante las mayores dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo, con un riesgo elevado de permanecer de forma prolongada en desempleo. Tienen una tasa de paro más baja, pero la incidencia del desempleo de larga duración es muy alta. 5) Esta situación se agrava para aquéllos de mayor edad y en función de las propias características personales de los trabajadores y de las trabajadoras, ligadas al nivel de formación y a la experiencia profesional, así como a aquéllos otros factores más allá de los personales, relativos al sector económico de actividad, a la profesión y a la categoría del puesto de trabajo que desempeña. 6) La mayoría de los ocupados de estas edades tienen un nivel de estudios bajo. Sin embargo, al igual que sucede con el conjunto de la población, la tasa de empleo de los mayores que poseen estudios altos casi se duplica: 63,4% frente a 36,5%, mientras que la tasa de paro apenas alcanza el 6% en los niveles altos y sube al 19% entre los que tienen niveles bajos. Se asume que estamos ante una sociedad envejecida. Consecuencia de ello, hay que cambiar el rol que los ancianos ocuparán en la misma: por tanto, las políticas de empleo deben incorporar a los mayores<sup>16</sup>.

## 2. TRABAJADORES CERCANOS A LA EDAD DE JUBILACIÓN: ALGUNOS DATOS DE INTERÉS

La precarización y el desempleo comporta situaciones de máxima inseguridad y vulnerabilidad de las personas. Es evidente que el modelo económico y normativo existente en España viene a favorecer la contratación laboral a través de la temporalidad. Precarización laboral que también inyecta sus consecuencias en las prestaciones de la Seguridad Social. Pero no solo eso, sino que la precarización y el desempleo en España termina afectando negativamente a los colectivos más vulnerables del mercado laboral: jóvenes, mujeres, discapacitados y trabajadores maduros<sup>17</sup>.

En este contexto de los trabajadores maduros o de edad avanzada, también es importante tener en cuenta que, en el año 1960, los europeos tenían una esperanza de vida de 67 años los hombres y 73 años las mujeres. Sin embargo, en el año 2011, la esperanza de vida se sitúa en 77,4 años los hombres y 83,2 años las mujeres, siendo en España de 85,4 las mujeres y 79,4 los hombres<sup>18</sup>. Al hilo de lo anterior, hasta hace relativamente pocos años ha venido predominando una estrategia política en la regulación laboral basada en fórmulas que tendían a favorecer una salida del mercado de trabajo del colectivo de trabajadores en edades próximas a la jubilación (*labor shedding strategy*). En otros términos: una apuesta por políticas pasivas de garantía de rentas que incluía prejubilaciones a través del sistema de protección por desempleo o pensiones a través de jubilaciones anticipadas, que servían para desarrollar procesos de reconversión en determinados sectores económicos y para

<sup>16</sup> MALDONADO MOLINA, J. A., “Las medidas de jubilación y las políticas activas en general”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 1068.

<sup>17</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “Capítulo 1. La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores maduros”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 197-286. MONEREO PÉREZ, J. L., “Capítulo 5. El principio de igualdad en el despido “objetivo” por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 347-407. ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) *et al*, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018, *passim*.

<sup>18</sup> MORENO ROMERA, F., *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada. Comares. 2016, pp. 13 y 14.

sacar del mercado laboral a trabajadores con capacitaciones obsoletas o, simplemente, con especiales dificultades para encontrar un puesto de trabajo<sup>19</sup>.

Profundizando en la materia, es obvio que actualmente se ha producido un cambio de estrategia inclinado en el alargamiento de la vida profesional del empleado maduro mediante medidas de endurecimiento de las condiciones para acceder a la pensión de jubilación (por ejemplo, en jubilaciones anticipadas)<sup>20</sup>. Es una política legislativa cuya pretensión consiste en reducir el gasto público y en la no eliminación de puestos de trabajo. Política legislativa cuya consecuencia puede resumirse de la siguiente manera: en nuestro mercado laboral habrá viejos que no estarán jubilados sino en activo<sup>21</sup>.

Desde el inicio de la crisis económica allá por el año 2008, los mayores se encuentran inmensos en un mercado laboral débil y en un imparable proceso de transformación y envejecimiento de la población. Trabajadores de edad avanzada o trabajadores maduros que se convirtieron en elemento débil de la política de empleo a través de la utilización desnaturalizada de la jubilación<sup>22</sup>.

La Recomendación nº. 162 de la OIT, al hablar de los trabajadores de edad, no especifica una concreta edad para referirse a ellos, sino que se refiere a todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación. Para tratar de determinar quiénes son los trabajadores de edad avanzada un buen criterio para tener en cuenta puede ser el adaptado por el Consejo Económico y Social entendiendo como tales a las personas entre 45 y 64 años (a pesar de existir medidas que afectan a personas que han superado la edad de jubilación); y dentro de este rango de edad suelen dividirse en dos grupos: mayores de 45 años y mayores de 55 años<sup>23</sup>.

De manera general, el esfuerzo contributivo es el que determina la edad de jubilación premiando a las generaciones que acrediten largas carreras de seguro, para después ir generalizando el tránsito a los 67 años, edad que coincidirá con las generaciones más numerosas del denominado *baby boom* que nacieron a partir de los mediados de los años 60<sup>24</sup>. Pero no es suficiente con que una norma jurídica retrase la edad de jubilación o dificulte la jubilación anticipada: es necesario actuar directamente sobre el trabajador de edad avanzada fomentando su deseo de trabajar durante más tiempo; para ello es necesario mejorar el sistema de pensiones y su financiación garantizando prestaciones dignas<sup>25</sup>.

Sobre las tasas actuales de desempleo, la misma se sitúa en el segundo trimestre del año 2022 en 12,48% para todas las edades (todos los datos han sido extraídos del INE: Institucional Nacional de Estadística).

<sup>19</sup> SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi, 2016, p. 760.

<sup>20</sup> MALDONADO MOLINA, J. A., “Las jubilaciones anticipadas como política de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 1079.

<sup>21</sup> MALDONADO MOLINA, J. A., “La edad de jubilación, retiro y vejez”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.) et al, *La edad de jubilación*, Granada. Comares. 2011, p. 86.

<sup>22</sup> MALDONADO MOLINA, J. A., “Las medidas de jubilación y las políticas activas en general”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 1066.

<sup>23</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada”. En MORALES ORTEGA, J. M. (Dir.) et al, *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia. Laborum. 2016, p. 82.

<sup>24</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>. R., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Navarra. Aranzadi. 2018, p. 43.

<sup>25</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Prólogo”, en ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) et al, *Los trabajadores maduros en el contexto de la relación laboral*, Murcia. Laborum. 2017, p. 11.

Tasa de paro de todas las edades (segundo trimestre 2022)	
Ambos sexos	12,48
Hombres	10,99
Mujeres	14,15

A pesar de que sigue siendo una tasa elevada, no deja de ser un dato positivo si lo comparamos con las tasas de desempleo del segundo trimestre del año 2021 que se situaba en 15,26% para todas las edades (todos los datos han sido extraídos del INE: Institucional Nacional de Estadística).

Tasa de paro de todas las edades (segundo trimestre 2021)	
Ambos sexos	15,26
Hombres	13,39
Mujeres	17,36
Segundo trimestre 2021 (datos en miles de personas)	
Activos	23.215,5
Ocupados	19.671,7
Parados	3.543,8
Tasa de paro	15,26

En este sentido, el punto más elevado de la tasa de desempleo española se situó en el primer trimestre del año 2013 con una tasa de desempleo de 26,94% (en otros términos, de cada cuatro personas una estaba en desempleo). En comparación con otros países, la tasa de desempleo en Alemania se sitúa en un 3,2%, EE.UU. en un 4,6%, en Reino Unido también en un 3,8%, en Francia en un 7,3% y en Italia en un 8,1%. La tasa de paro española, situada en el 12,48%, es la más alta de la UE, seis puntos por encima de la media de la zona euro (tasa de paro de la zona euro de 6,6%).

Respecto a la tasa de paro de mayores de 55 años, en el segundo trimestre del 2022 localizamos una tasa de paro del 11,70% entre ambos sexos. De esta tasa de paro, el total de los hombres es de 10,44% y el total de las mujeres es de 13,18%.

Tasas de paro mayores de 55 años (segundo trimestre 2022)	
Ambos sexos	11,70
Hombres	10,44
Mujeres	13,18

Datos que, en comparación con la tasa de paro de mayores de 55 años del segundo trimestre del 2021, la misma ha disminuido por encontrarnos (hace un año) una tasa de paro del 12,75% entre ambos sexos. De esta tasa de paro, el total de los hombres era de 11,31% y el total de las mujeres de 14,42%.

Tasas de paro mayores de 55 años (segundo trimestre 2021)	
Ambos sexos	12,75
Hombres	11,31
Mujeres	14,42

En este mismo sentido, el dato positivo es que en el primer trimestre del año 2014 teníamos una tasa de paro de los mayores de 55 años de 19,76%, la cual, ha conseguido reducirse en la actualidad como puede observarse.

Por otro lado, puede confirmarse que las tasas de desempleo de estos colectivos son inferiores a la media de otros colectivos, diferencia muy acentuada respecto de los trabajadores más jóvenes. En este sentido, la tasa de desempleo de los menores de 25 años se situaba en 2018, antes de la pandemia, en un 33,00%.

Tasas de paro menores de 25 años (tercer trimestre 2018)	
Ambos sexos	33,00
Hombres	34,02
Mujeres	31.78

En la actualidad, después de la pandemia, uno de los colectivos que más la han sufrido ha sido, sin duda, los jóvenes menores de 25 años. Veamos las estadísticas:

Tasas de paro menores de 25 años (segundo trimestre 2021)	
Ambos sexos	38,38
Hombres	37,07
Mujeres	39.90
Tasas de paro menores de 25 años (segundo trimestre 2022)	
Ambos sexos	28,52
Hombres	27,75
Mujeres	29.43

Sin embargo, la realidad es que el colectivo de trabajadores mayores de 55 años apenas tiene posibilidad de reincorporarse al mercado laboral cuando han quedado excluidos del mismo, encontrado para ello mayores dificultades que los restantes colectivos. Esta afirmación se deduce de un análisis comparado de las estadísticas de las tasas de desempleo de toda la población en comparación con las tasas de desempleo de los mayores de 55 años.

En efecto, la tasa de desempleo total para todas las edades en el primer trimestre del año 2013 era de 26,94 (punto más álgido de la tasa de desempleo en España). La tasa de desempleo total para todas las edades en el tercer trimestre de 2018 era de 14,55. En la actualidad, la tasa de desempleo para todas las edades es de 12,48%. Como puede observarse, de una fecha a otra (de 2013 a la actualidad), la tasa de desempleo para todas las edades se ha recuperado aproximadamente en un 14%.

Sin embargo, la tasa de desempleo total para los mayores de 55 años en el primer trimestre del año 2013 era de 19,78. La tasa de desempleo total para los mayores de 55 años en el tercer trimestre de 2018 era de 12,13. En el segundo trimestre de 2021 la tasa de desempleo se localiza en 12,75. Y, en la actualidad, en un 11,70%. Como puede observarse, de una fecha a otra, la tasa de desempleo para mayores de 55 años se ha recuperado en algo más de un 8%.

Tasa desempleo todas las edades primer trimestre del año 2013	26,94
Tasa desempleo todas las edades tercer trimestre del año 2018	14,55
Tasa desempleo todas las edades segundo trimestre del año 2021	15,26
Tasa desempleo todas las edades segundo trimestre del año 2022	12,48
Tasa desempleo mayores de 55 años en el primer trimestre del año 2013	19,78
Tasa desempleo mayores de 55 años en el tercer trimestre del año 2018	12,13
Tasa desempleo mayores de 55 años en el segundo trimestre del año 2021	12,75
Tasa desempleo mayores de 55 años en el segundo trimestre del año 2022	11,70

Por tanto, en la tasa de desempleo encontramos una diferencia de recuperación de un 6% entre ambos colectivos (cantidad muy elevada observando que nos movemos en cantidades pequeñas). Esta distinción nos permite confirmar que cuando los mayores de 55 años se encuentran fuera del mercado laboral es muy difícil que vuelvan a integrarse en el mismo (tienen muchas más dificultades para ello). Estas dificultades de reinserción laboral exigen respuestas específicas, más siendo conscientes de las particulares circunstancias y características de este colectivo<sup>26</sup> (a lo que se le une la complejidad de las nuevas tecnologías a las que después haremos referencia).

Es por esto último que las medidas de fomento de empleo para mayores de 55 años no es cuestión baladí y, además, de estas medidas dependerán, en gran medida, poseer una pensión algo más digna que la que les quedará a nuestros mayores (si es que tienen derecho a ella por la importancia de los años cotizados).

Pero quizás lo más relevante se localiza en la trascendencia que este tipo de políticas ha de tener como resultado del cambio de la estructura poblacional provocada por el envejecimiento de la sociedad<sup>27</sup>. Parece oportuno destacar la proyección que este asunto tiene en el ámbito particular de la Seguridad Social. Y es que, el previsible aumento del número de pensionistas a partir de la próxima década va a reforzar la importancia del nivel de actividad y de ocupación de los trabajadores maduros, hasta el punto de afirmar que una de las claves para la sostenibilidad del sistema público de pensiones se sitúa en el éxito de las políticas de empleo de los trabajadores mayores<sup>28</sup>.

Lo cierto es que, hoy por hoy, la economía española está generando empleo de forma continua, lo que hace que la prioridad ya no sea la creación de empleo en sí, sino consolidar esta tendencia positiva que, por tanto, dará lugar a la creación de empleo debiendo ser inclusivo y de mayor calidad. En efecto, los objetivos prioritarios deben ser potenciar la capacidad y efectividad del Sistema Nacional de Empleo español; incrementar la eficacia de las medidas de formación para el empleo; y mejorar la eficiencia de los programas y planes de activación e integración en el empleo. Desde esta perspectiva, de lo que se trata es de garantizar las condiciones de un trabajo decente<sup>29</sup>, digno de la

<sup>26</sup> SÁNCHEZ URÁN-AZAÑA, Y., “Trabajadores de edad avanzada: empleo y proyección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 33, p. 215.

<sup>27</sup> PERÁN QUESADA, S., “Capítulo 2. La pensión de viudedad y el envejecimiento activo. Su compatibilidad con las rentas del trabajo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 553-559.

<sup>28</sup> SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 764.

<sup>29</sup> GUINDO MORALES, S., “Condiciones laborales de los trabajadores maduros: tiempo de trabajo y salud laboral”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 287-306.

persona que trabaja<sup>30</sup>. Trabajo decente que es, por definición, incompatible con formas precarias de empleo generalizadas y en expansión como está ocurriendo en España y en varios países europeos<sup>31</sup>.

### 3. NORMAS DEDICADAS A LOS TRABAJADORES CERCANOS A LA EDAD DE JUBILACIÓN

1) De acuerdo con el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo<sup>32</sup>. Por ello, la política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>33</sup>.

Concretamente, uno de los objetivos generales de la política de empleo es el de “asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años”. Por ello, el Gobierno y las comunidades autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo (así como otros tipos de derechos también asumidos)<sup>34</sup>, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo. A nivel general, de la Ley de Empleo se puede deducir que el legislador no posee una excesiva preocupación por los trabajadores maduros por lo que cualquier tipo de medida de fomento de empleo no será localizada en esta normativa.

2) Nos trasladamos ahora al Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Pero antes de esta medida tenemos que hacer parada en el ya derogado Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba

<sup>30</sup> LÓPEZ INSUA, B. M., “La tasa de ocupación de los trabajadores mayores de 55 años en España”, en VV.AA., *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, Granada. Comares. 2021, pp. 33-52. LÓPEZ INSUA, B. M., “La protección de las personas mayores desde la perspectiva de género”, en VV. AA.: *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Albacete. Bomarzo. 2022, pp. 489-522. LÓPEZ INSUA, B. M. y MONEREO PÉREZ, J. L., “La política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2015, núm. 173. MONEREO PÉREZ, J. L., “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi, 2016, p. 112.

<sup>31</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral* Albacete. Bomarzo. 2011.

<sup>32</sup> MONTAÑA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R., *Comentarios a la Ley de Empleo*, Madrid. Civitas. 2004.

<sup>33</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 189.

<sup>34</sup> MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., “Art. 25. Derechos de las Personas Mayores”. En MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.) et al, *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada. Comares. 2012. MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., “Igualdad y no discriminación por razón de edad y derechos de los mayores”. En MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.) et al, *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada. Comares. 2014.

la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. En este último texto normativo, y respecto a los mayores de 55 años, se establece lo siguiente:

*“Durante los últimos diez años, la población mayor de 55 años mantiene un ascenso continuado en su participación en el mercado de trabajo. Desde 2007 a 2013 se han incorporado 600.500 activos, de los que un 73,3% son mujeres.*

*Sin embargo, esa incorporación a la actividad no se ha visto acompañada por un crecimiento similar del empleo, que solo ha aumentado en 154.300 ocupados más. Por tanto, se ha producido un significativo aumento del desempleo en este segmento de edad: 446.300 parados más entre 2007 y 2013.*

*De esta forma, este tramo de edad presenta unas tasas de desempleo del 19,8% en el primer trimestre de 2014 (20,3% para los hombres y 19,1% para las mujeres). Aunque se sitúa por debajo de la media nacional del 25,9%, es casi 14 puntos porcentuales superior a la de 2007.*

*Es preocupante para este colectivo la fuerte incidencia del paro de larga duración. En el primer trimestre de 2014 el 75,4% de los parados de más de 55 años llevaban más de un año en búsqueda de empleo y el 58,1% más de 2, con niveles relativamente similares para hombres y mujeres.*

*Con datos procedentes de los registros de demandantes de empleo puede señalarse que los niveles formativos más representados entre los trabajadores contratados mayores de 45 años son el equivalente a Educación Secundaria Obligatoria (ESO), que representa el 60,6%, y la Formación Profesional en un 10,3%”.*

Y entre los objetivos de la estrategia, con la finalidad de proporcionar la estabilidad necesaria que impulse el proceso de modernización de los Servicios Públicos de Empleo, los Objetivos Estratégicos en el período 2014-2016 se orientarán sobre determinadas bases siendo la que nos interesa la siguiente: *“favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA)”*. Con tal finalidad encontramos los siguientes ejes sobre los que gira la estrategia: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Llegamos así al Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. En efecto, uno de los tres instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo será la Estrategia Española de Activación para el Empleo, junto con los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

La anterior Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 se centró en establecer e implantar un nuevo marco organizativo y conceptual en el que debería desarrollarse toda la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo, con una perspectiva de orientación a resultados y evaluación.

La Estrategia 2017-2020, tras un análisis inicial de la situación y tendencias del mercado de trabajo, persigue dar un paso más allá que la Estrategia anterior, poniendo el centro de las actuaciones en desarrollar y poner a disposición de todos los agentes del Sistema Nacional de Empleo nuevas herramientas, infraestructuras y sistemas de información, y en mejorar los ya existentes, de forma que

la utilización de medios comunes y el intercambio de experiencias y buenas prácticas constituyan los mejores vectores para la modernización del sistema. Asimismo, incorpora las recomendaciones que se derivaron de la primera evaluación de los factores que inciden en el desempeño de los Servicios Públicos de Empleo, realizada en 2016 en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE), y resulta coherente con la Agenda de Cambio que impulsa esta misma Red Europea para los siguientes ciclos de evaluación. Finalmente, la Estrategia 2017-2020 concede especial relevancia a la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas de activación para el empleo en base a resultados.

Para conseguir esto, la Estrategia establece tres tipos de objetivos, que se complementan entre sí y que se recogen en los Planes Anuales de Políticas de Empleo. En efecto, la importancia relativa que cada año se atribuya a cada uno de los objetivos respecto de los restantes se establecerá en el Plan Anual de Políticas de Empleo, utilizando para ello un sistema de ponderaciones. Por tanto, la Estrategia establece tres tipos de objetivos:

En primer lugar, unos objetivos clave, que resumen la finalidad última de la actuación de los servicios públicos de empleo, y cuya inclusión fue una de las recomendaciones que la Red Europea de Servicios Públicos formuló expresamente a España en la evaluación que realizó del Sistema Nacional de Empleo en 2016. Como decíamos los objetivos clave son los objetivos de resultado que constituyen la finalidad última de la función que desempeñan los servicios públicos de empleo, entre los que se encuentran: a) Reducir el desempleo. b) Aumentar la activación y reducción de los períodos de desempleo. c) Mejorar la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes. d) Mejorar el grado de satisfacción de los empleadores y demandantes con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo.

En segundo lugar, unos objetivos estratégicos o prioritarios, que son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado, sobre los cuales se tiene que focalizar el esfuerzo durante un tiempo, y que se agrupan en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo. Por su propia naturaleza, los objetivos estratégicos o prioritarios son selectivos, ya que identifican los sectores, colectivos o áreas de especial interés en cada momento, por presentar una mayor necesidad, mejor viabilidad o mejores perspectivas de futuro, y a los que se deberá prestar una mayor dedicación y en los que se deberá concentrar una parte significativa de los recursos. En esta Estrategia los objetivos estratégicos se orientan sobre las siguientes cinco referencias: A) Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo. B) Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de los desempleados de larga duración y los mayores de cincuenta y cinco años. C) Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales. D) Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo. E) Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

Y, en tercer lugar, unos objetivos estructurales, que son aquellos de naturaleza estable, que tienen que ser atendidos por los servicios públicos de empleo en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo. En ocasiones tendrán más o menos relevancia y requerirán un mayor o menor esfuerzo, pero pocas veces se podrán interrumpir por completo. El conjunto de

todos los objetivos estructurales tiene que ser exhaustivo, de forma que cualquier actuación de política activa de empleo habrá de encajar en el cumplimiento de uno o varios objetivos estructurales.

Los objetivos pueden ser finalistas (o de resultado), o instrumentales. En tanto los primeros determinan las metas finales a alcanzar con las políticas de activación para el empleo, esto es, en inserción, activación y apoyo en las transiciones, los segundos establecen metas para los procesos intermedios de gestión necesarios para alcanzar los objetivos finalistas, tales como esfuerzo formativo, servicios prestados, actuaciones de coordinación, u otros.

Aun en una fase de fuerte crecimiento del Sistema Nacional de Empleo español, los desempleados encuentran dificultades para acceder al empleo. En 2016 lo hicieron un 29,5 %. Sin embargo, los desempleados de larga duración tienen mayores dificultades: respecto a los desempleados de corta duración, los que llevan entre un año y año y medio tienen casi la mitad de probabilidades (un 15,9 %) y los de cuatro años o más cerca de una quinta parte (sólo un 6,5 %). En correspondencia, los de muy larga duración multiplican su probabilidad de pasar a la inactividad (20,8 % frente a 13,1 %, si bien en gran medida es por razones demográficas, por jubilación). En su conjunto, sólo un 10 % de los parados de larga duración pasaron al empleo en 2016. Este porcentaje es aún inferior entre los mayores de 55 años, con un 5 % que acceden al empleo. Por ello, en esta Estrategia 2017-2020 se mantiene a los parados de larga duración como uno de los objetivos prioritarios.

Como establece la Estrategia, los trabajadores mayores son colectivo de especial atención porque reúnen muchas de las dificultades más relevantes de acceso al empleo. Según la EPA, los mayores de 55 años han continuado aumentando su población activa. Lo han hecho 622.400 personas desde principios de 2014, un +20,4 %. En el tercer trimestre de 2017 son un 16,1 % de los activos (frente al 10,7 % de 2006), un 16,5 % de los ocupados (frente al 11,0 % de 2006) y, lo que es más importante, un 14,0 % de los desempleados (524.000 personas), frente al 10,2 % del principio de 2014 o el 7,0 % de 2006. Aunque su tasa de paro sigue siendo inferior a la general (en el segundo trimestre de 2022): 11,70% frente a 12,48%.

Con cifras de septiembre de 2017, los Servicios Públicos de Empleo tenían registrados 3.410.182 desempleados. Con otra perspectiva, el 49,4% de los desempleados registrados son mayores de 45 años, casi tres puntos más que hace dos años. De ellos, cerca del 60 % son parados de larga duración (el 58,6 %) y cerca del 25% de baja cualificación (el 24,6 %).

3) Hagamos ahora referencia al Plan Anual de Política de Empleo 2022. De acuerdo con lo que establece el texto refundido de la Ley de Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE) son la concreción anual de la Estrategia. Son por ello, los instrumentos operativos a través de los cuales tienen que desarrollarse y concretarse mediante actuaciones específicas lo establecido en la Estrategia.

El Plan Anual de Política de Empleo se confeccionará cada año conjuntamente entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y en base a la previsión de servicios y programas de políticas para la activación de empleo que se proponen llevar a cabo las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el ejercicio de sus competencias. Una vez informados por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, se someten a la aprobación del Consejo de Ministros.

Actualmente, el último PAPE aprobado se localiza en la reciente Resolución de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo

del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

El Plan Anual de Política de Empleo 2022, según lo previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley de Empleo, establece los objetivos a alcanzar en este año en el conjunto de España y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se van a utilizar para valorar su grado de consecución. De esta manera, el Plan Anual de Política de Empleo se configura como un instrumento de evaluación de los servicios y programas de políticas activas de empleo desarrolladas por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas.

El Plan Anual de Política de Empleo 2022 se enmarca en un período bastante complicado: época de importante inflación. En las novedades de interés deben destacarse las siguientes características generales del Plan Anual de Política de Empleo para 2022: 1. Luchar de manera efectiva contra la precariedad laboral. 2. Evitar a toda costa el uso abusivo y fraudulento de becas y prácticas no laborales. 3. Incorporar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. 4. Integrar el principio antidiscriminatorio en todas las acciones, no solo por razón de género, sino también por edad, ideología o convicciones, religión o creencias, origen racial o étnico, salud, discapacidad, orientación sexual, identidad de género y características sexuales. 5. Otorgar prioridad o tratamientos específicos a los colectivos más vulnerables o con especiales dificultades en el mundo laboral. 6. Situar a las personas jóvenes como protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno. 7. Crear oportunidades de acceso a nuevos empleos en nuevos sectores, tomando como referencia la transformación hacia un contexto verde, sostenible, colaborativo y digital, impulsando el acceso al empleo de calidad de las personas jóvenes en sectores emergentes como la economía digital, economía verde, o del cuidado. 8. Incrementar la cualificación de las personas jóvenes dotándolas de las competencias profesionales requeridas por el mercado de trabajo. 9. La crisis sanitaria ha incidido en la situación del empleo de las personas y requiere acciones específicas para ofrecer soluciones integrales que den respuesta a las consecuencias adversas a medio y largo plazo en los planos educativo, formativo y profesional de las personas jóvenes. 10. Introducir mayor flexibilidad en su funcionamiento y gestión. 11. Potenciar el desarrollo de una comunidad de cooperación horizontal y vertical, para lo cual establecerá los pilares para el trabajo conjunto con los interlocutores económicos y sociales, organismos intermedios del Fondo Social Europeo y sus entidades beneficiarias, así como con el tejido asociativo juvenil y las distintas administraciones y organismos públicos que intervienen en las políticas activas de empleo juvenil. 12. Establecer los mecanismos para mejorar el diálogo y la colaboración con las empresas a fin de lograr la mejor adaptación de las capacidades de las personas jóvenes a las necesidades de las mismas. 13. Reforzar la dimensión local de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes. 14. Fomentar su difusión con la máxima claridad y transparencia. Se pretende llegar a todas las personas que podrían beneficiarse de sus medidas o participar en ellas, así como fomentar las buenas prácticas y corregir posibles desviaciones. 15. Mejorar los procesos y optimizar los recursos. 16. La digitalización integral del servicio de formación para el empleo de las personas jóvenes resulta esencial, tanto en la relación con las personas usuarias, como en el ámbito de la formación y en la generación de un sistema de datos compartido y accesible en el marco de la ley de protección de datos. Igualmente, la digitalización supone un principio transversal de Garantía Juvenil Plus.

En la elaboración de este Plan anual 2022 se han tenido en cuenta los objetivos estratégicos y específicos siguientes: 1) Objetivo estratégico 1: Enfoque centrado en las personas y en las empresas. 2) Objetivo estratégico 2: Coherencia con la transformación productiva. 3) Objetivo estratégico 3: Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo. 4) Objetivo estratégico 4: Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo. 5) Objetivo estratégico 5: Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

Los servicios y programas de este Plan 2022 se han incluido de acuerdo con los seis Ejes siguientes: Eje 1. Orientación; Eje 2. Formación; Eje 3. Oportunidades de Empleo; Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; Eje 5. Emprendimiento; Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

En definitiva, a la hora de fijar los indicadores del PAPE que han de servir para el conocimiento y evaluación de los objetivos establecidos, no parece ser suficiente la atención que merecen los mayores. En conclusión, no resulta convincente la falta de iniciativas políticas para los mayores desde el ámbito estatal. No cabe duda de que es el Estado el único sujeto que tiene capacidad real de impulsar un conjunto de actuaciones concretas dirigidas a este determinado colectivo. Colectivo cuya vulnerabilidad es más que evidente y que radica, no solo en la dificultad para encontrar un puesto de trabajo desde el desempleo o la inactividad, sino en el perjuicio que la falta de empleo ha de tener en el momento más o menos cercano de acceder a la pensión de jubilación<sup>35</sup>.

Es escasa la atención que este colectivo de trabajadores mayores ha venido recibiendo por parte de la normativa española. Parte de la doctrina considera que esta escasa atención puede responder a las dificultades que encuentran los jóvenes para acceder al mercado laboral y, muy especialmente, a la alarma social y mediática que se ha generado con el colectivo más joven y su fuga de nuestro país. Y lo cierto es que, en España, la tasa de desempleo de los jóvenes ha venido a doblar a la tasa de desempleo de los trabajadores maduros. Y no fue hasta el año 2013 cuando no se dieron las primeras respuestas (recogidas en normativas) para el desempleo juvenil. Respuestas que no se han producido para la inserción laboral de los trabajadores mayores, no solo ya de 55 años, sino también de 45 años<sup>36</sup>.

4) Refirámonos ahora a la conocida como “Estrategia 55 y más” [la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014]. Creemos necesario continuar haciendo referencia a la Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica 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).

Esta Estrategia, que estuvo vigente en el período 2012-2014, venía a recoger una serie de medidas dirigidas al colectivo de trabajadores de más de 55 años y que pretendían elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de este colectivo, favorecer el mantenimiento en el empleo para contribuir a la prolongación de la vida laboral, mejorar las condiciones de trabajo (especialmente en lo referente a la seguridad y la salud laboral) y promover su reincorporación al mercado de trabajo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo.

Sin embargo, esta Estrategia nunca llegó a desarrollarse eficazmente. La causa de ello posiblemente fuera a consecuencia del cambio de Gobierno que fijó las prioridades en otros colectivos, también especialmente relevantes, pero ignorando a los mayores de 55 años.

Por otro lado, esta Estrategia era un compromiso legal adquirido por el por el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, que señalaba en su disposición adicional segunda lo siguiente: “*el Gobierno, en el plazo de seis meses, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, elaborará una Estrategia Global de Empleo de las Personas Trabajadoras de Más Edad que incluya*

<sup>35</sup> SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA.: *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 766.

<sup>36</sup> SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 767.

*medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer el mantenimiento en el mercado de trabajo de dichas personas y promover la reincorporación al mismo de aquellas que pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral”.*

Este texto normativo comienza refiriéndose al empleo de los trabajadores de más edad en la Unión Europea y a sus experiencias recientes. En un primer análisis de trabajadores mayores en Europa, este texto llega a la conclusión de que la tendencia en estos momentos es promover el empleo y la formación, en contra de las políticas de índole asistencial, basadas en salidas tempranas hacia la prejubilación, la discapacidad, el desempleo o la asistencia social, propias de décadas anteriores y extendidas por la Unión Europea. Las actuaciones en la Unión Europea se centran en dos objetivos clave: por un lado, elevar la baja tasa de empleo de los trabajadores mayores, por otro lado, aumentar la edad media de salida del mercado de trabajo, situada en los 61,4 años.

De este texto, aparte del elenco de medidas y líneas de actuación en relación con el empleo y el desempleo de los trabajadores de más edad, destaca el desarrollo y análisis que realiza de otras experiencias recientes en la Unión Europea. En este sentido, las políticas desarrolladas a este respecto por los países de la Unión Europea pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- 1.- La experiencia de los países nórdicos centrada en alcanzar el pleno empleo como garantía para asegurar una protección social universal. Según esta filosofía, el objetivo es conseguir que las personas participen plenamente en el mercado de trabajo. La estrategia para hacer frente al envejecimiento consiste en fomentar que los trabajadores mayores permanezcan en situación activa. Para ello, se adoptan un conjunto de medidas dirigidas a adaptar los puestos de trabajo en función de las necesidades específicas de los trabajadores y trabajadoras de edad y a modificar sus perfiles profesionales y las competencias requeridas.
- 2.- Frente a ellos, los países continentales se han caracterizado por una mayor incidencia en la protección social, adoptando medidas en el área de los seguros sociales. Más recientemente, a partir de la segunda mitad de la última década, se vienen adoptando medidas orientadas hacia una mayor participación de los trabajadores y las trabajadoras mayores en el mercado de trabajo si bien destaca que estas actuaciones deberían ir acompañadas de reformas en el mercado de trabajo dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo adecuándolas a las necesidades de este colectivo, a mejorar los niveles de cualificación y competencias relativamente bajos y a incentivar el trabajo y disuadir la jubilación anticipada.
- 3.- Por último, Reino Unido viene desarrollando un programa específico, *New Deal 50+*, que integra actuaciones de asesoramiento a la búsqueda de empleo, de formación y de contratación, cuyos resultados han sido valorados positivamente por la OCDE. También tiene un programa tendente a prolongar la vida activa, mediante actuaciones dirigidas a la cualificación, el aprendizaje y la jubilación flexible.

Los países que alcanzan una mayor inserción laboral de los trabajadores y las trabajadoras mayores son Suecia, Finlandia, Holanda y Reino Unido, presentando unas tasas de empleo significativamente más elevadas. En el caso de los trabajadores y trabajadoras de 55 a 59 años superan el 70%, incluso por encima de la tasa de empleo de los de 15 a 64 años, frente a Italia, Francia y España, con unas tasas de empleo sensiblemente más bajas. En aquellos países, a su vez, la edad media de salida del mercado de trabajo también es más alta, superior a los 63 años.

Lo cierto es que, como ya hemos resaltado en alguna ocasión, a lo largo del tiempo se articularon medidas para favorecer el empleo de este grupo de población mediante subvenciones a la contratación de los trabajadores y trabajadoras mayores, centrada en la reducción o bonificación de las cotizaciones sociales, junto con medidas de índole asistencial, dirigidas a garantizar unos ingresos suficientes a aquéllos trabajadores o trabajadoras de edad más avanzada vinculados, en ocasiones, a la carencia de unas rentas mínimas. Habría que destacar, asimismo, aquéllas otras medidas dirigidas a prolongar la vida laboral más allá de la edad de jubilación, así como aquellas otras dirigidas a establecer un sistema de jubilación gradual y flexible. Pero lo cierto es que fueron medidas ideadas en una coyuntura económica y de empleo muy diferentes a las actuales y que estaban más centradas en la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo y no tanto al mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad.

En suma, más allá del elenco de medidas a las que se refiere la “Estrategia 55 y más”, este texto normativo destaca por un gran motivo<sup>37</sup>: posiblemente ha sido el texto jurídico que por primera vez se ha ocupado verdaderamente de las necesidades de los trabajadores de más edad entre las prioridades de las políticas de empleo<sup>38</sup>.

Sin embargo, la estrategia que el ordenamiento jurídico español ha seguido con los trabajadores de edad avanzada ha sido y es muy ineficaz; medidas blandas y ajenas a su relevancia<sup>39</sup>: la política de empleo que se ha seguido para este colectivo vulnerable debería contar con políticas bastantes más agresivas y eficaces. En este sentido, el único documento aprobado hasta el momento relativo a una específica Estrategia de empleo para los mayores de 55 años resulta fallido y bastante tardío<sup>40</sup>.

#### 4. REFERENCIAS NORMATIVAS CON FINALIDAD DE PERMANENCIA EN EL MERCADO LABORAL

1) Jubilación flexible. Establece el artículo 213 TRLGSS lo siguiente: “*el disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen. No obstante lo anterior, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan. Durante dicha situación, se minorará el percibo de la pensión en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable*”.

Es lo que se denomina jubilación flexible. Se considera como situación de jubilación flexible la derivada de la posibilidad de compatibilizar, una vez causada, la pensión de jubilación con un contrato a tiempo parcial, dentro de los límites de jornada a que se refiere el artículo 12.6 del ET, con la consecuente minoración de aquélla en proporción inversa a la reducción aplicable a la jornada de trabajo del pensionista, en relación a la de un trabajador a tiempo completo comparable. A estos efectos, se entiende por “trabajador a tiempo completo comparable” a un trabajador a tiempo completo de la misma empresa y centro de trabajo, con el mismo tipo de contrato de trabajo y que realice

<sup>37</sup> GARCÍA NINET, J. I. y BARCELÓ FERNÁNDEZ, J., “Fomento de empleo de mayores, parados de larga duración y en situación de exclusión social”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Dir.) *et al*, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Sevilla. CARL. 2016, p. 890.

<sup>38</sup> SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 769.

<sup>39</sup> TORTUERO PLAZA, J. L., *La reforma de la jubilación. (Marco de Referencia y Ley 27/2001, de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de la Seguridad Social)*, Navarra. Aranzadi. 2012, p. 72.

<sup>40</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>. R., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Navarra. Aranzadi. 2018, p. 53.

un trabajo idéntico o similar. Si en la empresa no hubiera ningún trabajador comparable a tiempo completo, se considerará la jornada a tiempo completo prevista en el convenio colectivo aplicable o, en su defecto, la jornada máxima legal. El jubilado debe realizar una jornada de entre el 75% y el 50% de la jornada de trabajo a tiempo completo.

2) Jubilación parcial<sup>41</sup>. De acuerdo con el artículo 215 TRLGSS, “*los trabajadores que hayan cumplido la edad a que se refiere el artículo 205.1.a) y reúnan los requisitos para causar derecho a la pensión de jubilación, siempre que se produzca una reducción de su jornada de trabajo comprendida entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 50 por ciento, podrán acceder a la jubilación parcial sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo. Los porcentajes indicados se entenderán referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable*”. Por tanto, en la jubilación parcial habrá que diferenciar si existe o no contrato de relevo.

a) Jubilación parcial sin contrato de relevo:

- Edad mínima: la edad ordinaria de jubilación que en cada caso resulte de aplicación (años reales, sin aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación).
- Pueden estar contratados a jornada completa o parcial.
- Reducción de la jornada trabajo: estará comprendida entre un mínimo de un 25% y un máximo del 50%, o del 75% para quienes resulte de aplicación la disposición transitoria cuarta, apartado 5, de la LGSS.
- Período mínimo de cotización: 15 años, de los cuales 2 deberán estar incluidos dentro de los 15 años anteriores al hecho causante.
- Antigüedad en la empresa: no se exige.
- Contrato de relevo: no se exige.

b) Jubilación parcial con contrato de relevo:

Siempre que con carácter simultáneo se celebre un contrato de relevo en los términos previstos en el artículo 12.7 del Estatuto de los Trabajadores (ET), los trabajadores a tiempo completo podrán acceder a la jubilación parcial cuando reúnan los siguientes requisitos (Guía Laboral del Ministerio de Trabajo):

- Deberán estar contratados a jornada completa. Se asimilan los contratados a tiempo parcial cuyas jornadas, en conjunto, equivalgan en días teóricos a los de un trabajador a tiempo completo comparable, siempre que se reúnan en los distintos empleos los requisitos de antigüedad, reducción de jornada y contratación del relevista.
- Que se celebre simultáneamente un contrato de relevo.
- *Edad mínima* (sin aplicación de las reducciones de edad de jubilación):

---

<sup>41</sup> MORENO ROMERA, F., “La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo”. En ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) *et al*, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018, pp. 161-181.

- Si tienen la condición de mutualistas, 60 años de edad real (Las mutualidades laborales fueron un conjunto de seguros sociales procedentes de las aportaciones obligatorias de los empresarios y trabajadores de las ramas de producción).
- Si no tienen la condición de mutualistas, la exigencia de este requisito de edad se aplicará de forma gradual, desde el año 2013 al 2027, en función de los periodos cotizados:

<b>Año del hecho causante</b>	<b>Edad exigida según períodos cotizados en el momento del hecho causante</b>		<b>Edad exigida con 33 años cotizados en el momento del hecho causante</b>
2013	61 y 1 mes	33 años y 3 meses o más	61 y 2 meses
2014	61 y 2 meses	33 años y 6 meses o más	61 y 4 meses
2015	61 y 3 meses	33 años y 9 meses o más	61 y 6 meses
2016	61 y 4 meses	34 años o más	61 y 8 meses
2017	61 y 5 meses	34 años y 3 meses o más	61 y 10 meses
2018	61 y 6 meses	34 años y 6 meses o más	62 años
2019	61 y 8 meses	34 años y 9 meses o más	62 y 4 meses
2020	61 y 10 meses	35 años o más	62 y 8 meses
2021	62 años	35 años y 3 meses o más	63 años
2022	62 y 2 meses	35 años y 6 meses o más	63 y 4 meses
2023	62 y 4 meses	35 años y 9 meses o más	63 y 8 meses
2024	62 y 6 meses	36 años o más	64 años
2025	62 y 8 meses	36 años y 3 meses o más	64 y 4 meses
2026	62 y 10 meses	36 años y 3 meses o más	64 y 8 meses
2027 y siguientes	63 años	36 años y 6 meses	65 años

- Si no tienen la condición de mutualista y están afectados por la disposición transitoria cuarta, apartado 5, de la LGSS, 61 años de edad real.
- *Reducción de jornada:*
  - Estará comprendida entre un mínimo del 25% y un máximo del 50%, o del 75% si el contrato de relevo es a jornada completa y por tiempo indefinido, siempre que se acrediten el resto de requisitos. Dichos porcentajes se entenderán referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.
  - En los casos en que resulte de aplicación la disposición transitoria cuarta, apartado 5, la reducción de jornada estará comprendida entre un mínimo del 25% y un máximo del 75%, o del 85% si el contrato de relevo es a jornada completa y por tiempo indefinido.
- *Periodo mínimo de cotización:*
  - 33 años de cotizaciones efectivas, sin que pueda tenerse en cuenta la parte proporcional de pagas extras. A estos exclusivos efectos, sólo se computará el

período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de 1 año.

- ◻ 30 años de cotizaciones efectivas, sin que pueda tenerse en cuenta la parte proporcional de pagas extras, ni el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, *para quienes resulte de aplicación la disposición transitoria cuarta, apartado 5.*
- ◻ 25 años, en el supuesto de personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, a partir de 01-01-2013.
- *Antigüedad en la empresa:* al menos, 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de la jubilación parcial. A tal efecto, se computará la antigüedad acreditada en la empresa anterior si ha mediado una sucesión de empresa en los términos previstos en el artículo 44 del ET, o en empresas pertenecientes al mismo grupo.
- El contrato de relevo se formalizará por escrito y en el modelo oficial. Deberán figurar en el mismo los elementos propios del contrato a tiempo parcial, así como la jornada que el trabajador realizaba antes y la que resulte como consecuencia de la reducción de su jornada de trabajo.

Actualmente es una figura poco usada por el alto coste que le supone al empresario ya que tiene que cotizar por el trabajador relevado conforme a los salarios que tenía antes de novar su contrato a tiempo parcial para poder compatibilizarlo con la pensión de jubilación<sup>42</sup>.

En definitiva, la jubilación parcial y la flexible son dos situaciones diferentes: con la jubilación parcial se pretende que las personas en activo que desean reducir su jornada de trabajo lo hagan compatibilizándolo con una pensión de jubilación parcial. Sin embargo, la jubilación flexible lo que pretende es que un trabajador ya jubilado, vuelva a acceder al mercado de trabajo a través de un contrato a tiempo parcial, lo que supondrá la reducción de su pensión en proporción inversa a la jornada de trabajo a tiempo parcial que venga desempeñando.

3) Jubilación anticipada por voluntad del trabajador<sup>43</sup>. Se refiere a esta modalidad el artículo 208 TRLGSS. Podrán acceder a esta modalidad de jubilación anticipada los trabajadores, incluidos en cualquiera de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, que reúnan los siguientes requisitos (Guía Laboral del Ministerio de Trabajo):

- Tener cumplida una edad que sea inferior en dos años, como máximo, a la edad exigida que resulte de aplicación en cada caso, sin que a estos efectos resulten de aplicación las bonificaciones de edad, de las que puedan beneficiarse los trabajadores de algunos sectores profesionales por la realización de actividades penosas, tóxicas, peligrosas o insalubres y las personas con discapacidad igual o superior al 45% o al 65%.
- Encontrarse en alta o situación asimilada al alta.
- Acreditar un período mínimo de cotización efectiva de:

<sup>42</sup> ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada”. En MORALES ORTEGA, J. M. (Dir.) *et al*, *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia. Laborum. 2016, p. 114.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ INIESTA, G., “La jubilación anticipada”. En ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) *et al*, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018, pp. 115-159.

- 35 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias ni el abono de años y días de cotización por cotizaciones anteriores a 01-01-1967. A estos exclusivos efectos, solo se computará el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año.
  - Del período de cotización, al menos 2 años deberán estar comprendidos dentro de los 15 inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho o al momento en que cesó la obligación de cotizar, si se accede a la pensión de jubilación anticipada desde una situación de alta o asimilada al alta sin obligación de cotizar.
  - En el caso de trabajadores incluidos en el Sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios, a efectos de acreditar el período mínimo de cotización efectiva (35 años), será necesario que, en los últimos 10 años cotizados, al menos 6 correspondan a períodos de actividad efectiva en este sistema especial. A estos efectos, se computarán también los períodos de percepción de prestaciones por desempleo de nivel contributivo en este sistema especial.
  - En el caso de trabajadores contratados a tiempo parcial, para acreditar el período mínimo de cotización de 35 años, se aplicarán, a partir de 04-08-2013, las reglas establecidas en el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto.
- Una vez acreditados los requisitos generales y específicos, el importe de la pensión a percibir ha de resultar superior a la cuantía de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada.

La cuantía de la pensión que resulte de aplicar a la base reguladora el porcentaje general que corresponda en función de los meses cotizados, será objeto de reducción mediante la aplicación, por cada mes o fracción de mes que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación, de los coeficientes que resultan del cuadro de coeficientes reductores, en función del período de cotización acreditado y los meses de anticipación.

A los exclusivos efectos de determinar dicha edad legal de jubilación, se considerará como tal la que le hubiera correspondido al trabajador de haber seguido cotizando durante el plazo comprendido entre la fecha del hecho causante y el cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de aplicación.

Para el cómputo de los períodos de cotización se tomarán períodos completos, sin que se equipare a un período la fracción del mismo.

Cuando en el momento de acogerse a esta modalidad de jubilación el trabajador esté percibiendo el subsidio de desempleo y lo haya hecho al menos durante 3 meses, serán de aplicación los coeficientes reductores previstos para la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador, si bien le serán exigibles los requisitos de acceso a la modalidad de jubilación anticipada por su voluntad recogidos en este apartado.

Respecto a los límites de la cuantía, una vez aplicados los referidos coeficientes reductores, el importe resultante de la pensión no podrá ser superior a la cuantía que resulte de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.

El coeficiente del 0,50 por 100 a que se refiere el apartado anterior no será de aplicación en los siguientes supuestos: cuando se trate de jubilaciones causadas al amparo de lo establecido en la norma 2ª del apartado 1 de la disposición transitoria cuarta de la Ley General de la Seguridad Social; en los casos de jubilaciones anticipadas, en relación con los grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, o se refieran a personas con discapacidad.

Los beneficiarios de pensión de jubilación anticipada voluntaria causada entre el 1-1-2002 y el 31-12-2021 tienen derecho, con efectos de 1-3-2022, a un complemento cuya cuantía equivale a la diferencia entre el importe de la pensión inicialmente reconocida y la cantidad resultante de aplicar a la pensión inicial los coeficientes reductores vigentes a partir de 1-1-2022. Para ello es necesario que concurren los siguientes requisitos: 1) Acreditar al menos 44 años y 6 meses de cotización, o bien 40 años de cotización si la cuantía de la pensión es inferior a 900 euros a 1-1-2022. 2) Que la cuantía de la pensión inicial hubiera sido superior si se hubieran aplicado los coeficientes reductores vigentes a 1-1-2022. 3) El complemento, que formará parte de la pensión a todos los efectos y se abonará en 14 pagas, se reconocerá de oficio durante el primer trimestre de 2022.

4) Incremento de la pensión de jubilación. Desde la reforma de las pensiones del año 2013, los trabajadores ya no están obligados a jubilarse por cumplir la edad ordinaria de jubilación (salvo excepciones). Pero, además, el Gobierno incentiva que el trabajador siga trabajando una vez cumplida la edad: es lo que se denomina política del envejecimiento activo. La lógica es la siguiente: cuanto más tiempo permanezca un trabajador en activo, más contribuye a la Seguridad Social y menos tiempo cobrará la pensión de jubilación. En este sentido, localizamos dos tipos de jubilación para aquellos trabajadores que quieran seguir en activo una vez cumplido la edad de jubilación:

- a) Jubilación demorada. Se requiere haber cotizado un mínimo de 15 años en el momento de cumplir la edad ordinaria de jubilación que ese año fije la ley (para 2019 son 65 años y 8 meses). Se reconocerá un porcentaje extra de la base reguladora por cada año completo que se haya cotizado entre la fecha en que cumplas la edad legal de jubilación y la fecha en la que el trabajador termine jubilándose. Este porcentaje de incremento depende de los años acreditados en la fecha en la que cumplas la edad legal de jubilación (artículo 210.2 TRLGSS).
- b) Jubilación activa. Los trabajadores que quieran seguir trabajando pueden acceder a esta jubilación compatibilizando su sueldo con el cobro del 50% de la pensión (artículo 214 TRLGSS).

5) Prioridad de permanencia en periodo de consulta. El artículo 51.5 del ET establece que, mediante convenio colectivo o acuerdo alcanzado durante el periodo de consultas, se podrán establecer prioridades de permanencia a favor de otros colectivos, tales como trabajadores con cargas familiares, mayores de determinada edad o personas con discapacidad.

6) Aportación económica al Tesoro Público<sup>44</sup>. De acuerdo con el artículo 51.11 del ET, las empresas que realicen despidos colectivos y que incluyan a trabajadores de cincuenta o más años de

---

<sup>44</sup> GUINDO MORALES, S.: *Caracterización jurídica y causas del despido objetivo en la normativa, doctrina y jurisprudencia tras las recientes reformas laborales*, Granada, Comares, 2020. GUINDO MORALES, S.: *Acción de*

edad, deberán efectuar una aportación económica al Tesoro Público de acuerdo con lo establecido legalmente. Se refiere a ello la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y 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. Para esta aportación deberán concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que los despidos colectivos sean realizados por empresas de más de 100 trabajadores o por empresas que formen parte de grupos de empresas que empleen a ese número de trabajadores.
- b) Que el porcentaje de trabajadores despedidos de cincuenta o más años de edad sobre el total de trabajadores despedidos sea superior al porcentaje de trabajadores de cincuenta o más años sobre el total de trabajadores de la empresa. A los efectos del cálculo del porcentaje de trabajadores despedidos de cincuenta o más años sobre el total de trabajadores despedidos, se incluirán los trabajadores afectados por el despido colectivo y aquellos cuyos contratos se hayan extinguido por iniciativa de la empresa en virtud de otros motivos no inherentes a la persona del trabajador distintos de los previstos en el artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores, siempre que dichas extinciones de contratos se hayan producido en los tres años anteriores, con el límite del 27 de abril de 2011, o en el año posterior al inicio del procedimiento de despido colectivo. A los efectos del cálculo del porcentaje de trabajadores de cincuenta o más años sobre el total de trabajadores de la empresa, se tendrá en cuenta la plantilla de la empresa a la fecha de inicio del procedimiento de despido colectivo.
- c) Que, aun concurriendo las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que justifiquen el despido colectivo, se cumpla alguna de las dos condiciones siguientes:
  - 1.<sup>a</sup> Que las empresas o el grupo de empresas del que formen parte hubieran tenido beneficios en los dos ejercicios económicos anteriores a aquél en que el empresario inicia el procedimiento de despido colectivo.
  - 2.<sup>a</sup> Que las empresas o el grupo de empresas del que formen parte obtengan beneficios en al menos dos ejercicios económicos consecutivos dentro del periodo comprendido entre el ejercicio económico anterior a la fecha de inicio del procedimiento de despido colectivo y los cuatro ejercicios económicos posteriores a dicha fecha.

## **5. INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE POSEEN LA FINALIDAD DE REINCORPORAR EN EL MERCADO LABORAL AL TRABAJADOR EN EDAD AVANZADA**

1) Renta Activa de Inserción (RAI). El objetivo del programa de Renta Activa de Inserción es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Los requisitos son los siguientes:

---

*impugnación judicial, calificación y efectos jurídicos de la extinción del contrato de trabajo por circunstancias objetivas*, Murcia, Laborum, 2020. GUINDO MORALES, S.: *Las garantías formales y procedimentales de la resolución del contrato de trabajo por motivos empresariales*, Murcia, Laborum, 2021.

- Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción de la prestación y suscribir el compromiso de actividad.
- Ser menor de 65 años.
- No tener ingresos mensuales propios superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Las rentas se computarán por su rendimiento íntegro o bruto.
- En caso de tener cónyuge y/o hijos menores de 26 años o mayores discapacitados, o menores acogidos, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 % del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- No haber sido beneficiario de la RAI en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud de admisión al programa, salvo en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica y personas con discapacidad.
- No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores.

La RAI forma parte así de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, habiéndose estabilizado y normalizado en el sistema. Se acaba así por construir jurídicamente un “tercer nivel” de la protección por desempleo de la Seguridad Social<sup>45</sup>. Como ocurre en general con las prestaciones por desempleo ordinarias y extraordinarias, este subsidio tampoco es capaz de crear empleo, sino que tan sólo trata de atender a la situación de defecto de ingresos y facilitar la reinserción profesional de la persona desempleada<sup>46</sup>.

2) Contratos para trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del artículo 274 del Real Decreto Legislativo 8/2015, a tiempo completo y de forma indefinida. Se otorga también una serie de bonificaciones según el Programa de Fomento de Empleo vigente. Dependiendo del colectivo se le aplicará la Ley 43/2006 o Ley 3/2012. Esta modalidad se encuentra regulada en la Ley 45/2002. Estos trabajadores, que se acogen voluntariamente a este programa, pueden compatibilizar los subsidios por desempleo con el trabajo por cuenta ajena en aplicación de lo previsto en el párrafo primero del apartado 4 del art. 228 del Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social.

3) Exoneración de cuotas de los trabajadores que hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación que en cada caso resulte de aplicación según lo establecido en el artículo 205.1.a). De

<sup>45</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “Desempleo de larga duración y medidas activas de “empleabilidad” e inserción laboral: a propósito del Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo”. En *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2015, núm. 3, p. 16.

<sup>46</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “Configuración jurídico-legal de la protección por desempleo y niveles de protección de los trabajadores desempleados (perspectiva de conjunto)”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Dir.) *et al*, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Sevilla. CARL. 2016, p. 729. MONEREO PÉREZ, J. L., “La renta de “subsistencia”. En especial, la Renta de Inserción como derecho social”. En VV. AA., *Jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el período 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Madrid. La Ley. 2015, pp. 727 y 728.

acuerdo con el artículo 152 TRLGSS, los empresarios y trabajadores quedarán exentos de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, respecto de aquellos trabajadores por cuenta ajena con contratos de trabajo de carácter indefinido, así como de los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, una vez hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación.

4) Plan de recolocación externa a través de empresas autorizadas para ello. De acuerdo con el artículo 51.10 del ET, la empresa que lleve a cabo un despido colectivo que afecte a más de cincuenta trabajadores deberá ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas. Dicho plan, diseñado para un periodo mínimo de seis meses, deberá incluir medidas de formación y orientación profesional, atención personalizada al trabajador afectado y búsqueda activa de empleo. En todo caso, lo anterior no será de aplicación en las empresas que se hubieran sometido a un procedimiento concursal. El coste de la elaboración e implantación de dicho plan no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

## **6. ALGUNOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS REFERIDOS A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA EDAD DE JUBILACIÓN**

1) Regulación legal de las cláusulas de los convenios colectivos referidas a la edad ordinaria de jubilación. De acuerdo con la disposición adicional décima del ET, en aras de favorecer la prolongación de la vida laboral, los convenios colectivos podrán establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por el trabajador de una edad igual o superior a 68 años, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) La persona trabajadora afectada por la extinción del contrato de trabajo deberá reunir los requisitos exigidos por la normativa de Seguridad Social para tener derecho al cien por ciento de la pensión ordinaria de jubilación en su modalidad contributiva. b) La medida deberá vincularse, como objetivo coherente de política de empleo expresado en el convenio colectivo, al relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de, al menos, un nuevo trabajador o trabajadora.

2) Abono de las cuotas de la Seguridad Social por las empresas a los trabajadores con 55 años o más afectados por determinados despidos colectivos. En el caso de que se produzca un despido colectivo que afecte a trabajadores mayores de 55 años, la empresa debe financiar un convenio especial con la Seguridad Social. La regulación vigente prevé que el abono de las cuotas solo sea cubierto por el empresario hasta el cumplimiento de los 63 años por el trabajador, salvo que se trate de un despido por causas económicas pues en este caso la edad de referencia es la de 61 años. Se refiere a esta medida el artículo 51.9 del ET.

3) Subsidio para mayores de 52 años (antes de la vigencia del Real Decreto-ley 8/2019, la edad era de 55 años). Se trata de una ayuda mensual de 451 euros que se cobra mientras se está en paro hasta que se alcanza la edad de jubilación, momento en el que se pasa a cobrar la pensión correspondiente. Los requisitos son los siguientes<sup>47</sup>:

- 1.- Estar en desempleo. Las personas trabajadoras fijas discontinuas no podrán acceder cuando su fecha de hecho causante sea anterior al 2 de marzo de 2022.
- 2.- Tener 52 años o más en la fecha en que se cumplan los requisitos para acceder al subsidio por encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:
  - Haber agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo.

<sup>47</sup> Extraídos de la página web del SEPE.

- Ser emigrante que ha retornado a España (debe haber trabajado en el extranjero como mínimo 12 meses en los últimos seis años, desde su última salida de España, en países no pertenecientes a la Unión Europea (UE) o al Espacio Económico Europeo (EEE)) y no tener derecho a prestación contributiva por desempleo.
- Ser liberado o liberada de prisión sin derecho a prestación contributiva por desempleo, cuando la privación de libertad hubiera sido por tiempo superior a 6 meses.
- Haber sido declarado o declarada plenamente capaz o persona con incapacidad permanente parcial como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o incapacidad permanente total para la profesión habitual.
- Estar en situación legal de desempleo y no tener derecho a prestación contributiva por desempleo, habiendo cotizado por desempleo, al menos, entre 90 y 359 días.

Si en la fecha en que se encuentre en alguno de estos supuestos no hubiera cumplido la edad de 52 años pero desde dicha fecha permaneciera inscrito o inscrita ininterrumpidamente como demandante de empleo en los servicios públicos de empleo, podrá solicitar el subsidio cuando cumpla esa edad, salvo que haya sido persona beneficiaria de la protección por cese de actividad o de la prestación por desempleo para eventuales agrarios, o haya extinguido el último derecho a protección por desempleo reconocido por imposición de sanción firme.

Se considerará cumplido el requisito de inscripción ininterrumpida cuando cada una de las posibles interrupciones en la inscripción como demandante de empleo haya tenido una duración inferior a 90 días, no computándose los periodos que correspondan a la realización de una actividad propia o ajena.

En el caso de la persona trabajadora por cuenta ajena no podrá acceder al subsidio cuando el cese en el último trabajo haya sido voluntario.

- 3.- Estar inscrito o inscrita como demandante de empleo durante un mes desde que se agote la prestación por desempleo que usted estaba percibiendo (fecha en que finaliza la prestación concedida, que siempre será anterior a la fecha del último cobro de la prestación), o desde la fecha de la inscripción como demandante de empleo si se accede al subsidio por ser emigrante retornado, liberado o liberada de prisión o por revisión de la incapacidad, y no haber rechazado durante ese mes ninguna oferta de colocación adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional. La inscripción deberá mantenerse durante todo el periodo de percepción del subsidio.
- 4.- Cumplir el compromiso de actividad, que está incluido en la solicitud del subsidio.
- 5.- Carecer de rentas propias de cualquier naturaleza que en cómputo mensual sean superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Si no cumpliera este requisito en la fecha del hecho causante, podrá acceder al subsidio si lo cumple y lo acredita dentro del plazo de un año desde entonces.

En todo caso, el cumplimiento de este requisito deberá mantenerse durante todo el periodo de percepción del subsidio.

- 6.- Acreditar que en la fecha del hecho causante y en la de la solicitud del subsidio reúne todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social español - haber cotizado por jubilación 15 años, dos de los cuales han de estar dentro de los últimos 15 - y que ha cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral. Las cotizaciones efectuadas en otros países se tienen en cuenta para percibir este subsidio solo si han sido realizadas en países pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que exista convenio de totalización de periodos para la protección por desempleo.

Se considera como fecha del hecho causante:

- Para quienes tengan cumplida la edad de 52 años entonces, la fecha en la que se cumpla el plazo de espera de un mes (si el acceso al subsidio para mayores de 52 años es por haber agotado una prestación contributiva, por haber sido liberado o liberada de prisión, por haber retornado del extranjero o por haber sido declarado o declarada plenamente capaz o incapaz permanente parcial) o la fecha de la situación legal de desempleo (si el acceso al subsidio para mayores de 52 años es por acreditar situación legal de desempleo y cotizaciones insuficientes para acceder a la prestación contributiva).
- Para quienes no tengan cumplida la edad de 52 años en la fecha de encontrarse en alguno de los supuestos de acceso a un subsidio, aquella en que se cumpla dicha edad.
- Para aquellas personas que a fecha 13 de marzo de 2019 ya tuvieran cumplidos 52 años pero no hubieran podido acceder al subsidio para mayores de 55 años - bien por ser menores de dicha edad, bien por ser mayores pero haberla cumplido sin estar percibiendo ni tener derecho a percibir ningún subsidio -, la fecha del hecho causante es el 13 de marzo de 2019, día en que entró en vigor el Real Decreto-ley 8/2019, que les permite acceder al subsidio para mayores de 52 años siempre que cumplan todos los requisitos anteriormente expuestos, excepto el de no haber percibido la protección por cese de actividad o la prestación como eventual agrario. Sí han de cumplir el requisito de inscripción ininterrumpida como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo, en este caso, desde la fecha en que se encontraron en alguno de los supuestos de acceso al subsidio previstos en el punto 3, hasta el 13 de marzo de 2019.

## 7. REFLEXIONES JURÍDICAS

Muchas de las medidas de fomento de empleo (no ya solo de los mayores o trabajadores maduros) terminan por abaratar y aligerar los costes en las contrataciones que en cualquier caso se habrían producido. Por tanto, no terminan estimulando la realización de nuevos contratos o manteniendo los mismos<sup>48</sup>.

Por otro lado, las posibilidades de encontrar un puesto de trabajo por parte de los mayores dependen, obviamente, de multitud de circunstancias que se relacionan con la situación económica general, el acceso a planes de reinserción profesional y, muy especialmente, por las aptitudes

<sup>48</sup> ORTEGA LOZANO, P. G., “Trabajadores de edad avanzada o trabajadores maduros en la política de empleo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019, pp. 491-514.

profesionales del trabajador. Pero también dependen de una condición muy relevante; la mayor o menor facilidad para tomar la decisión de pasar a la condición de persona inactiva.

Aun cuando existen medidas destinadas a los trabajadores maduros con las que puedan mantener su empleo o reincorporarse a nuevos puestos de trabajo (medidas activas) o mantener al menos un nivel de vida digno (medidas pasivas), la realidad es que estas últimas medidas poseen efecto inverso de sacar y excluir de los mercados laborales a los trabajadores maduros. Es cierto que son medidas eficaces en el sentido de que consiguen mantener un nivel de vida digno a trabajadores que han sido expulsados de su organización; pero también es cierto que si estas medidas no vienen acompañadas de medidas mucho más eficaces para el mantenimiento del puesto de trabajo o la reincorporación de nuevo al mercado laboral, la consecuencia no es otra que expulsar del sistema a los trabajadores maduros que se conforman con subsistir a través de medidas de asistencia social hasta que lleguen a la edad de jubilación y tengan derecho de cobrar una pensión. Al hilo de lo anterior hacen falta medidas activas más drásticas y eficaces que no den posibilidad a la pérdida del empleo pues debemos ser conscientes de que nos encontramos inmensos en un importante cambio demográfico que está envejeciendo a nuestra población.

En otros términos, las políticas de empleo y protección por desempleo continúan con la línea trazada por las directrices sobre empleo de la Unión Europea, que viene destacando la idea de que una política eficaz frente al desempleo no se debe basar exclusivamente en la garantía de ingresos, sino en la combinación de esta con medidas adecuadas de “empleabilidad” y de inserción laboral, y por ello, proponen que los sistemas de prestaciones sociales fomenten activamente la capacidad de inserción de los parados de larga duración que se encuentran por definición entre aquellos que tienen mayores dificultades<sup>49</sup>.

En definitiva, por un lado, localizamos políticas de empleo que pretenden incentivar la contratación de trabajadores maduros, y, por otro, encontramos políticas de empleo que pretenden incentivar la contratación de jóvenes logrando el rejuvenecimiento de las plantillas. Pero comparando ambas políticas de empleo (la contratación de trabajadores maduros con la contratación de jóvenes) son superiores (en cantidad y calidad) aquellas que buscan la inclusión al mercado laboral de los trabajadores más jóvenes y que, actualmente, están en contradicción con las medidas que buscan alargar la vida activa de los trabajadores maduros incluso más allá de la edad de jubilación. En suma, es una política errática o de oscilación legislativa y de cierta improvisación que no tienen un sentido claro ni unos objetivos determinantes y determinados<sup>50</sup>.

Desde la perspectiva europea, la Unión Europea asume que nos encontramos ante un momento de transformación. La Estrategia Europea 2020 establece que el envejecimiento de la población se acelera. Al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezó a disminuir a partir de 2013/2014. El número de mayores de 60 años aumenta dos veces más rápido de lo que lo hacía antes de 2007, es decir, en unos dos millones al año en vez de en un millón anteriormente. Al final, la combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestros sistemas de bienestar.

---

<sup>49</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016, p. 98. MONEREO PÉREZ, J. L., “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques, Ponencia General en el XII Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social”. En AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia. Laborum. 2015, pp. 15 y 16.

<sup>50</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., “La reforma concertada de las pensiones: el acuerdo social y económico de 2011 y su desarrollo legislativo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, núm. 25, p. 3.

Al hilo de lo anterior, Europa debe tomar una decisión: o enfrentarse al reto inmediato de la recuperación a fin de compensar las recientes pérdidas, recuperar competitividad, potenciar la productividad y volver a encarrilar a la UE por la senda de la prosperidad (recuperación sostenible); o continuar con un ritmo de reformas lento, seguro y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento (recuperación tibia), altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial (década perdida). En suma, Europa debe hacer frente a los retos de una población envejecida y al incremento de la competencia mundial, pero todo parece indicar que será a través de lo que se denomina como “envejecimiento activo”, en otros términos, trabajando.

A nivel nacional, una interesante medida *de lege ferenda* para el mantenimiento del empleo de los trabajadores en edad avanzada podría ser aquella que, en relación a la calificación y consecuencias jurídicas del despido, solo permitiera declarar el despido de los mayores de 55 años en procedente o nulo, eliminando la calificación de la improcedencia del mismo, lo que supondría eliminar el despido libre indemnizado en este colectivo especialmente vulnerable cuando se quedan sin trabajo.

Por último, hacer una breve mención a la lógica algorítmica como instrumento para la toma de decisiones, pues la misma irradia sus efectos en todos los campos del ser humano y, como no podía ser de otro modo, también en el ámbito del Derecho. Estamos en un mundo en constante transformación que afecta, de manera muy intensa, a los trabajadores y a las empresas. El ecosistema empresarial (donde están incluidos los trabajadores) y la Administración se encuentra incorporando el *big data*, la inteligencia artificial, la robótica y demás tecnologías conexas. Todos estos elementos, dentro de muy poco, terminarán encontrándose en la lógica del empleador puesto que las empresas algorítmicas, tarde o temprano, terminarán siendo una realidad cierta. Algoritmos que pueden aplicarse a multitud de instituciones jurídico-laborales: despidos colectivos, poderes empresariales, sucesión de plantillas, transmisión de empresas, reestructuración empresarial, automatización de las empresas (y su beneficio para reducir costes), procesos de selección, tiempo de trabajo efectivo o reparto de franjas horarias (como el “algoritmo Frank” de una conocida multinacional), adaptación de las condiciones contractuales, negociación colectiva y convenios, o, incluso, en la propia Seguridad Social. Algoritmos predictivos que terminan siendo el corazón de la propia empresa y que plantean diversos problemas jurídicos de un importante alcance (especialmente en las grandes empresas o empresas cotizadas). Inteligencia artificial, robótica, “*big data*” y tecnologías conexas, todas ellas, que facilitan la automatización de las empresas y, por ende, la reducción de costes económicos y su eficiencia en el entorno laboral, lo que, por supuesto, no tiene que ser negativo (todo lo contrario, pues consideramos que es positivo), pero que requiere de un entorno jurídico que venga a ofrecer una determinada seguridad jurídica hoy por hoy inexistente<sup>51</sup>. Lógicamente, todos estos datos y rastros algorítmicos permiten construir un ser social y laboral. Ello, obviamente, posee luces (rendimiento económico, eficiencia, eficacia, mayor desarrollo, detección de problemas de seguridad relacionados con el trabajo, mejores decisiones, predicciones de los problemas empresariales, mayor cumplimiento de normas laborales, facilidad en las inspecciones de trabajo, etcétera), pero también sombras (control

<sup>51</sup> MERCADER UGUINA, J.: “Algoritmos y Derecho de Trabajo”, en *Foro de actualidad*, 2019. MERCADER UGUINA, J.: “Discriminación algorítmica y derecho granular: nuevos retos para la igualdad en la era del big data”, en *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 2, 2021, pp. 4-10. MERCADER UGUINA, J.: “El Big Data laboral: nuevos retos para la protección de datos en la era del cambio digital y el coronavirus”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 88-89, 2020 (Ejemplar dedicado a: Protección de datos: antes, durante y después del coronavirus), pp. 126-135. MERCADER UGUINA, J.: “Datos biométricos en los centros de trabajo”, en BAZ RODRÍGUEZ, J. (Dir.) et al: *Los nuevos derechos digitales laborales de las personas trabajadoras en España: vigilancia tecnificada, teletrabajo, inteligencia artificial, Big Data*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, pp. 169-198.

de la privacidad, estrés laboral, intimidad, control de datos personales, discriminaciones, transparencia plena del trabajador hacia el empleador, etcétera)<sup>52</sup>.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada”. En MORALES ORTEGA, J. M. (Dir.) *et al*, *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos*, Murcia. Laborum. 2016.
- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C., “Prólogo”. En ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dirs.) *et al*, *Los trabajadores maduros en el contexto de la relación laboral*, Murcia. Laborum. 2017.
- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) *et al*, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018.
- GARCÍA NINET, J. I. y BARCELÓ FERNANDEZ, J., “Fomento de empleo de mayores, parados de larga duración y en situación de exclusión social”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Dirs.) *et al*, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Sevilla. CARL. 2016.
- GÓMEZ SALADO, M. Á., *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters. 2021.
- GUINDO MORALES, S., “Condiciones laborales de los trabajadores maduros: tiempo de trabajo y salud laboral”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019.
- GUINDO MORALES, S.: *Caracterización jurídica y causas del despido objetivo en la normativa, doctrina y jurisprudencia tras las recientes reformas laborales*, Granada, Comares, 2020.
- GUINDO MORALES, S.: *Acción de impugnación judicial, calificación y efectos jurídicos de la extinción del contrato de trabajo por circunstancias objetivas*, Murcia, Laborum, 2020.
- GUINDO MORALES, S.: *Las garantías formales y procedimentales de la resolución del contrato de trabajo por motivos empresariales*, Murcia, Laborum, 2021.
- LÓPEZ INSUA, B. M., “La tasa de ocupación de los trabajadores mayores de 55 años en España”, en VV.AA., *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, Granada. Comares. 2021.
- LÓPEZ INSUA, B. M., “La protección de las personas mayores desde la perspectiva de género”, en VV. AA.: *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Albacete. Bomarzo. 2022.
- LÓPEZ INSUA, B. M. y MONEREO PÉREZ, J. L., “La política europea de empleo para el trabajo en el siglo XXI”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2015, núm. 173.
- MALDONADO MOLINA, J. A., “La edad de jubilación, retiro y vejez”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dirs.) *et al*, *La edad de jubilación*, Granada. Comares. 2011.

---

<sup>52</sup> ORTEGA LOZANO, P. G., “Economía colaborativa, condiciones laborales dignas y la lógica algorítmica: la propuesta de “Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas”, *Revista española de derecho del trabajo*, 2022, núm. 251, pp. 115-152.

- MALDONADO MOLINA, J. A., “Las medidas de jubilación y las políticas activas en general”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016.
- MALDONADO MOLINA, J. A., “Las jubilaciones anticipadas como política de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016.
- MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>. R., *Influencia de la edad en las relaciones laborales: acceso al empleo y protección social*, Navarra. Aranzadi. 2018.
- MARTÍN ROMERO, A. M<sup>a</sup>., “La brecha digital generacional”, *Temas Laborales*, 2020, núm. 151.
- Ministerio de Trabajo, *Información algorítmica en el ámbito laboral. Guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito laboral*, Madrid. Ministerio de Trabajo y Economía Social. 2022. Documento elaborado por la Comisión de personas expertas sobre algoritmos en el ámbito laboral coordinada por Gemma Galdon Clavell e integrada adicionalmente por Anna Ginès i Fabrellas, Ana Belén Muñoz Ruiz, Javier Sánchez Monedero y Adrián Todolí Signes.
- MONEREO PÉREZ, J. L., *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral* Albacete. Bomarzo. 2011.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La reforma concertada de las pensiones: el acuerdo social y económico de 2011 y su desarrollo legislativo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2011, núm. 25.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Desempleo de larga duración y medidas activas de “empleabilidad” e inserción laboral: a propósito del Acuerdo Político-Social de 15 de diciembre de 2014 y del RDL 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2015, núm. 3.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La renta de “subsistencia”. En especial, la Renta de Inserción como derecho social”. En VV. AA., *Jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el periodo 1999-2010. Libro homenaje a María Emilia Casas*, Madrid. La Ley. 2015.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques, Ponencia General en el XII Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social”. En AA. VV., *La protección por desempleo en España*, Murcia. Laborum. 2015.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Configuración jurídico-legal de la protección por desempleo y niveles de protección de los trabajadores desempleados (perspectiva de conjunto)”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Dir.) *et al*, *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo. Libro homenaje a la profesora Rosa Quesada Segura*, Sevilla. CARL. 2016.

- MONEREO PÉREZ, J. L., “Capítulo 1. La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores maduros”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Capítulo 5. El principio de igualdad en el despido “objetivo” por ineptitud, enfermedad o discapacidad y los trabajadores maduros”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación”, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 1, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La gestión integral de los riesgos laborales en la era digital”, en AA. VV., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*, Murcia, Laborum, 2023.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., “Art. 25. Derechos de las Personas Mayores”. En MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.) et al, *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada. Comares. 2012.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., “Igualdad y no discriminación por razón de edad y derechos de los mayores”. En MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.) et al, *El sistema Universal de los Derechos Humanos*, Granada. Comares. 2014.
- MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R., *Comentarios a la Ley de Empleo*, Madrid. Civitas. 2004.
- MORENO ROMERA, F., *Trabajadores de mayor edad en la política institucional de la Unión Europea. Equilibrio entre políticas de empleo, pensiones y sistema productivo*, Granada. Comares. 2016.
- MORENO ROMERA, F., “La jubilación parcial como forma de compatibilidad de la pensión con el trabajo”. En ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) et al, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018.
- ORDOÑEZ CASADO, M<sup>a</sup>. I., “Los trabajadores maduros y las nuevas tecnologías. ¿Una causa de discriminación?”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, núm. 5 (recurso electrónico).
- ORTEGA LOZANO, P. G., “Trabajadores de edad avanzada o trabajadores maduros en la política de empleo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A. (Dir.) et al, *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019.
- ORTEGA LOZANO, P. G., “Incentivos para retrasar el cese de actividad. Exoneraciones y bonificaciones”. En VV.AA., *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, Granada. Comares. 2021.
- ORTEGA LOZANO, P. G., “La precarización y el desempleo como factores de debilitamiento de la protección de las personas mayores”. En AA. VV., *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Albacete. Bomarzo. 2022.
- ORTEGA LOZANO, P. G., “Economía colaborativa, condiciones laborales dignas y la lógica algorítmica: la propuesta de “Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo de plataformas”, *Revista española de derecho del trabajo*, 2022, núm. 251.

- PERÁN QUESADA, S., “Capítulo 2. La pensión de viudedad y el envejecimiento activo. Su compatibilidad con las rentas del trabajo”. En MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada. Comares. 2019.
- RODRÍGUEZ INIESTA, G., “La jubilación anticipada”. En ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (Dir.) *et al*, *Trabajadores maduros y seguridad social*, Cizur Menor. Aranzadi. 2018.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Trabajadores de edad avanzada: empleo y proyección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 33.
- SCHWAB, K., *The Fourth Industrial Revolution*. Ed. Penguin Books. 2017.
- SUÁREZ CORUJO, B., “Mayores y políticas de empleo: un análisis crítico”. En VV. AA., *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Navarra. Aranzadi. 2016.
- TODOLÍ SIGNES, A.: *Algoritmos productivos y extractivos: cómo regular la digitalización para mejorar el empleo e incentivar la innovación*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2023.
- TORTUERO PLAZA, J. L., *La reforma de la jubilación. (Marco de Referencia y Ley 27/2001, de 1 de agosto, sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de la Seguridad Social)*, Navarra. Aranzadi. 2012.
- WEBB, M.: *The impact of artificial intelligence on the labor market*, 2020.
- WORLD BANK: *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Washington D.C., Banco Mundial, 2019.
- WORLD ECONOMIC FORUM: *The Future of Jobs report 2020*, World Economic Forum, Geneva, 2020.
- WORLD ECONOMIC FORUM: *Towards a reskilling revolution: A future of jobs for all*, World Economic Forum, Geneva, 2018.