

FERNANDO ELORZA GUERRERO  
FRANCISCO J. FERNÁNDEZ ROCA  
(Coordinadores)

# EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO POR LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA EN ANDALUCÍA

Autores:

FERNANDO ELORZA GUERRERO  
FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ ROCA  
MARÍA DEL PILAR MORENO NAVARRO  
CRISTINA BLASCO RASERO  
MANUEL GARCÍA MUÑOZ  
GUADALUPE VALERA BLANES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2012

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>INTRODUCCIÓN. EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO DE LA POBLACIÓN: ¿PROBLEMA O SOLUCIÓN?</b> , por Fernando ELORZA GUERRERO .....	7
I. La política de la UE en relación a los trabajadores de edad avanzada .....	7
II. Sobre la legislación nacional y de la Comunidad Autónoma andaluza en relación a los trabajadores de edad avanzada .	10
<b>CAPÍTULO PRIMERO: LA HISTORIA DE UN PROBLEMA LABORAL, SOCIAL Y ECONÓMICO</b> , por Francisco Javier FERNÁNDEZ ROCA .....	17
I. Aproximación al problema .....	17
II. Una especial coyuntura: crisis política y crisis económica .	20
1. El callejón sin salida del tardofranquismo .....	20
2. Qué difícil fue la transición .....	21
3. Efectos laborales de la crisis económica .....	22
III. Una política anticrisis: las prejubilaciones .....	30
IV. La explosión del problema .....	36
V. Conclusión .....	40

	Pág.
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: EL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS EN ANDALUCÍA</b> , por María del Pilar MORENO NAVARRO y Guadalupe VALERA BLANES .	41
I. La población mayor de 45 años: estructura y evolución .....	42
II. La población mayor de 45 años en relación con el mercado laboral, según la encuesta de población activa (EPA) .....	50
1. Población activa.....	50
2. Población ocupada.....	54
3. Población parada. ....	59
III. La población mayor de 45 años en las estadísticas de contratos del Servicio Público de Empleo Estatal.....	61
1. Contratos iniciales. ....	62
2. Prórrogas de contratos. ....	81
3. Conversiones en indefinidos. ....	83
IV. Conclusión.....	93
 <b>CAPÍTULO TERCERO: EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA EN LA ACTUAL COYUNTURA ECONÓMICA</b> , por Cristina BLASCO RASERO.....	 97
I. El empleo en España: retos actuales y perspectivas futuras. ....	97
II. La singular posición de los trabajadores de edad avanzada en un mercado de trabajo en crisis .....	100
III. Condiciones de empleo y desempleo de los trabajadores mayores de 45 años en Andalucía .....	103
1. Distribución de la población andaluza según su relación con la actividad productiva: activos, ocupados y desempleados .....	103
2. Distribución de la población ocupada y desempleada, en Andalucía, por sectores de actividad .....	106
3. Condiciones de empleo de la población ocupada en la Comunidad Autónoma andaluza .....	109
4. Niveles de formación de la población andaluza.....	112
IV. La política de empleo del último decenio: en especial las medidas dirigidas a los trabajadores de edad avanzada.....	115
1. La Ley 56/2003, de Empleo: principios generales de la política de empleo aplicables a los trabajadores edad avanzada .....	118

	Pág.
2. La legislación de empleo en los años previos a la crisis económica.....	119
3. Intervención pública en época de crisis: medidas para el fomento de la actividad y el empleo.....	121
A) Inversiones públicas para fomentar la actividad económica y el empleo.....	123
B) Promoción de la empleabilidad de los trabajadores: programas de orientación, formación e inserción laboral.....	127
C) Ampliación del programa de fomento del empleo: medidas para favorecer la contratación y el mantenimiento del empleo .....	130
D) Las políticas pasivas de protección por desempleo: principales reformas en el régimen jurídico de las prestaciones sociales .....	133
E) La reforma del mercado laboral .....	136
V. La formación de los trabajadores (ocupados y desempleados) como garantía de empleabilidad.....	139
VI. Los servicios públicos de empleo: la reforma de las políticas activas de empleo .....	141
VII. Conclusión.....	145

<b>CAPÍTULO CUARTO: LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA:</b>	
<b>ANÁLISIS DE SITUACIÓN, por Fernando ELORZA GUERRERO.</b>	151
I. Consideraciones previas .....	151
II. Aproximación a la realidad negocial en la materia .....	154
1. El tratamiento de la jubilación del trabajador .....	155
A) La jubilación forzosa del trabajador a los 65 años .....	155
B) La jubilación anticipada .....	160
C) La jubilación parcial .....	164
2. La problemática del plus de antigüedad.....	167
3. Las medidas de mejora de la formación y cualificación de los trabajadores.....	170
4. Las medidas para mejorar las condiciones de trabajo y empleo del trabajador de edad avanzada.....	172
III. Conclusión.....	175

	Pág.
<b>CAPÍTULO QUINTO: LA NORMATIVA DE SEGURIDAD SOCIAL COMO MEDIDA DE REGULACIÓN DE LA DEMANDA INTERIOR DE EMPLEO, por Manuel GARCÍA MUÑOZ .....</b>	177
I. Introducción.....	177
II. La incidencia del régimen jurídico de la contingencia de jubilación en la demanda interior de empleo.....	180
1. Los presupuestos de la contingencia de jubilación .....	182
A) La edad de jubilación ordinaria, reducida y anticipada .....	182
B) La edad de jubilación retrasada .....	191
C) La edad de jubilación como causa de extinción de la prestación de servicios profesionales .....	193
D) El cese de la prestación de los servicios profesionales .....	199
2. Los requisitos del hecho causante de la contingencia de jubilación .....	201
3. Las reglas de cálculo para la determinación de la cuantía de la prestación de jubilación .....	203
III. La incidencia del régimen jurídico de la contingencia de desempleo en la regulación de la demanda interior de empleo .....	209
1. Los presupuestos de la contingencia de desempleo .....	210
2. Los requisitos del hecho causante de la contingencia de desempleo .....	212
3. Las reglas de cálculo para la determinación de la cuantía de la prestación de desempleo .....	216
4. La dinámica de la prestación por desempleo .....	218
IV. Conclusión.....	219
<b>BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....</b>	223

# INTRODUCCIÓN

## EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO DE LA POBLACIÓN: ¿PROBLEMA O SOLUCIÓN?

Fernando ELORZA GUERRERO

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y SS.*  
(Universidad Pablo de Olavide)

### I. LA POLÍTICA DE LA UE EN RELACIÓN A LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA

Conocido es desde hace años la preocupación de la UE por hacer frente al problema que para el mercado de trabajo y los sistemas de protección social supone la prolongación de la expectativa de vida de los ciudadanos y la significativa tasa de desempleo existente entre los conocidos como trabajadores de edad avanzada. Una de las definiciones más habituales es la que define a los trabajadores de más edad como: «aquellas personas activas que estén trabajando o en desempleo durante los años previos a la edad legal de jubilación y que por su avanzada edad están expuestos a encontrar dificultades en el acceso al empleo y con respecto a las condiciones de trabajo» siendo la franja habitual la de 55 a 64 años (ARAGÓN, 2009, p. 7), aunque algunos autores la elevan hasta los 69 años. Sin embargo, en el presente estudio aludimos —empleando el concepto que se viene manejando en los últimos años por las normas que regulan tanto las políticas activas, como las pasivas de empleo— a

los trabajadores con 45 o más años de edad<sup>1</sup> que con frecuencia registran especiales dificultades para encontrar empleo<sup>2</sup>. En ese sentido, recuérdese que ya en 2001 el Consejo Europeo de Estocolmo acordó que para este mismo año (2010) el 50 por 100 de la población entre 55 y 64 años debería de estar empleada, situando por tanto a la Estrategia Europea de Envejecimiento Activo en un lugar central de la Estrategia Europea de Empleo. Y que en 2002 el Consejo Europeo de Barcelona concluyó que también para 2010 la edad de media de abandono del mercado de trabajo por este colectivo debería de incrementarse en cinco años.

Estos objetivos responden al pensamiento de la Comisión de que «el bajo nivel de empleo de los trabajadores de más edad en Europa es un despilfarro de oportunidades en la vida de las personas y de potencial social», de tal forma que «para la economía en su conjunto, el aumento de la participación y de las tasas de empleo de las personas de más edad son cruciales para aprovechar plenamente la oferta de mano de obra a fin de apoyar el crecimiento económico, los regímenes fiscales y de prestaciones y los sistemas de protección social, que deben incluir unas pensiones correctas, ante la previsible reducción de la población en edad laboral»<sup>3</sup>. En ese sentido las estadísticas son claras, al indicar que es en el tramo de los 55 a los 64 años donde la tasa de participación laboral es menor, lo que sugiere mayores dificultades para conservar el empleo —estadísticas más recientes señalan que mientras la tasa de participación laboral en el intervalo de 25 a 45 años es de un 82 por 100, la del intervalo de 55 a 64 años es sólo del 44 por 100 (GARCÍA PÉREZ y SÁNCHEZ MARTÍN, 2008, pp. 18-19)—.

Lógicamente la situación del colectivo que constituye el objeto central de presente estudio no puede ignorar la existencia de realidades distintas entre los Estados miembros de la UE en cuanto a la edad media efectiva de salida del mercado de trabajo que suele implicar el retiro definitivo, que oscilan en 2008 entre los 59,3 años de Francia, los 60,8 de Italia, los 62,6 de España, los 63,2 de Países Bajos, Polonia o Portugal o los 63,8 años de Suecia<sup>4</sup>, como media esta última más alta. Y la existencia de hasta tres gru-

---

<sup>1</sup> Recuérdese a estos efectos, por ejemplo, que la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, de mejora del crecimiento y del empleo, otorga la consideración de beneficiarios de los incentivos a la contratación indefinida, entre otros, a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años durante toda la vigencia del contrato.

<sup>2</sup> La Recomendación núm. 162 de la OIT sobre los Trabajadores de Edad de 1980 no especifica una edad determinada, sino que se refiere expresamente a que la misma tiene por destinatarios a los «trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación», señalándose que cada país podrá definir con mayor precisión a qué trabajadores se aplica.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», COM (2004) 146 final, p. 3.

<sup>4</sup> Fuente: Observatorio Social de España ([http://www.observatoriosocial.org/ose/ver\\_437.html](http://www.observatoriosocial.org/ose/ver_437.html)), marzo de 2010.

pos distintos en cuanto al cumplimiento de los objetivos de Estocolmo en la materia: el grupo I, integrado por Estados que se aproximan en sus tasas de empleo al cumplimiento de dichos objetivos (Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Estonia, Irlanda, Chipre, Portugal); el grupo II, constituido por los Estados que se aproximan en sus tasas de empleo a la media de la UE (Alemania, República Checa, Finlandia, Lituania, España, Países Bajos, Grecia y Letonia); y el grupo III, en el que se ubican Estados donde la mencionada tasa es inferior al 35 por 100 (Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Bélgica, Hungría, Luxemburgo, Italia, Austria y Francia)<sup>5</sup>. De la misma manera que no se puede obviar la existencia de evidentes diferencias entre la tasa de empleo de las mujeres y la de los hombres, que en la UE de los quince era respectivamente del 30,5 por 100 y 50,5 por 100, por lo que cabe afirmar que en este caso también la mujer registra mayores dificultades para estar y mantenerse en el mercado de trabajo. Y entre los trabajadores poco cualificados y los menos cualificados, pues mientras los primeros registran una edad media de salida definitiva del mercado de trabajo tres años inferior a los segundos, sin embargo comienzan a trabajar normalmente tres años antes que los más cualificados<sup>6</sup>.

Qué duda cabe que en estos años algunos avances se han dado en la materia, desde el momento en que las estadísticas nos indican la existencia de mejoras en las tasas de ocupación del colectivo de los trabajadores de edad avanzada. Sin embargo, y como titulábamos esta introducción, no termina de percibirse claramente por la sociedad, y a veces los propios Gobiernos no parecen tener muy claro al aplicar sus políticas nacionales, si la política europea de envejecimiento activo constituye una solución o genera un problema, esto último sobre todo desde la perspectiva de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

A estos efectos, recordemos que la Comisión Europea<sup>7</sup> viene insistiendo desde hace un tiempo que «no hay pruebas empíricas de que los trabajadores más jóvenes y los de más edad sean intercambiables», en el sentido de que se ha detectado que las entradas de uno y otro grupo poblacional no coinciden necesariamente en los mismos sectores, con lo que no necesariamente la permanencia de trabajadores maduros en activo tendría por qué suponer un obstáculo insalvable para la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. Esta última consideración que subyace en las políticas europeas sobre envejecimiento activo puede ser percibido como una suerte de «cuadratura del círculo», pero lo cierto es que a día de hoy constituye el argumento central de la política europea al respecto. Basta leer en ese senti-

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión «Aumentar el empleo de los trabajadores...», *op. cit.*, p. 7

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión «Aumentar el empleo de los trabajadores...», *op. cit.*, p. 7.

<sup>7</sup> De nuevo, *vid.* Comunicación de la Comisión «Aumentar el empleo de los trabajadores...», *op. cit.*, p. 9.

do la opinión publicada en 2009 por la Comisión<sup>8</sup> en relación con la forma en que se debería abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE: reconociendo que la presente «recesión» económica puede afectar «particularmente a los jóvenes y a los trabajadores de edad», insiste en que la «prioridad deberá ser garantizar que los jóvenes que no logren entrar en el mercado de laboral no inicien una vida de dependencia permanente de las prestaciones de desempleo, y lograr que los trabajadores de más edad que hayan sido despedidos puedan volver a ocupar un puesto de trabajo una vez que haya mejorado la situación del mercado laboral».

Centrados en el objeto específico del presente estudio, los trabajadores de edad avanzada, se viene reconociendo por los especialistas en la materia (LÓPEZ CUMBRE, 2004) y así se ha asumido por la propia UE, que toda estrategia a favor del mantenimiento del empleo por parte de este colectivo o grupo social debe pasar por prestar especial atención a dos factores fundamentales: por un lado, la flexibilización de la organización del trabajo; por otro, la formación permanente.

## **II. SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA EN RELACIÓN A LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA**

El tratamiento legislativo de la problemática de los trabajadores de edad avanzada, y más concretamente de sus problemas para mantener el empleo, ha llevado a nuestros legisladores a adoptar distintas medidas a lo largo de los años (SÁNCHEZ-URÁN, 2001, pp. 224 y ss.), que pueden agruparse de la siguiente manera:

a) Medidas que han pretendido contrarrestar el abandono prematuro —antes de la edad ordinaria de jubilación (65 años)— del mercado de trabajo por este colectivo penalizando su acceso a prestaciones sustitutivas de su remuneración.

b) Medidas que planteaban compensaciones por la pérdida de empleo de dichos trabajadores. En el caso de España, en este terreno se han de situar las distintas modificaciones normativas producidas en los últimos años, en relación con la regulación flexible de la jubilación anticipada, o del régimen de la prestación de desempleo, para posibilitar, por ejemplo en este último caso, el que trabajadores de edad avanzada, con evidentes dificultades para acceder a un trabajo, se beneficiaran de un subsidio especial —puente hasta alcanzar la edad para acceder a una pensión de jubilación ordinaria—.

---

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)», COM (2009) 180 final, p. 8.

c) Medidas que han tratado al trabajador de edad avanzada como destinatario específico de políticas activas de empleo, generalmente mediante la consideración de éstos como un colectivo con especiales dificultades para acceder a un empleo. En unos casos, se ha pretendido incentivar el mantenimiento del empleo, en otros, promover su reinserción ante la pérdida del mismo. El objetivo, en definitiva, sería «lograr que las fronteras entre la actividad y la inactividad de estos trabajadores coincida, cuando menos, con la edad de «inactividad pensionada», prevista en los diferentes ordenamientos jurídicos» (SÁNCHEZ-URÁN, 2001, p. 227).

Ahora bien, la aproximación al conjunto de medidas adoptadas por el legislador estatal, a lo largo de todos estos años, aconseja a su vez el que también tengamos presentes algunas otras circunstancias. Así, y en primer término, hay que tener en cuenta la evolución producida en la percepción social y jurídica del fenómeno de la jubilación. Como han señalado reconocidos especialistas en la materia (LÓPEZ GANDÍA, 2008, pp. 5-6), en este caso desde una perspectiva jurídica, la interrelación en los últimos años de las políticas de empleo y Seguridad Social ha deparado una nueva configuración de una institución clásica del Derecho de la Seguridad Social, como es la jubilación, de tal manera que la concepción tradicional de esta institución que giraba en torno a la idea de la retirada total y definitiva, de una manera rígida, del mercado de trabajo, ha dado paso a una concepción mucho más compleja, de «carácter poliédrico» a decir de los que más intensivamente han estudiado esta cuestión (LÓPEZ GANDÍA, 2008, p. 5), donde podemos observar:

a) La existencia de diversas modalidades de jubilación, alternativas a la ordinaria o clásica (actualmente a los 65 años), y que en algunos casos cuentan con una cierta tradición en nuestro ordenamiento: jubilación parcial, jubilación gradual, y jubilación flexible. Figuras todas ellas caracterizadas por posibilitar la compatibilidad, aunque sea parcial, entre jubilación y trabajo, con lo que en principio el trabajador no se retira bruscamente del trabajo, y además puede tener la opción de buscar una situación más ajustada a sus expectativas vitales a ciertas alturas de la vida, donde no necesariamente se desea trabajar con tanta intensidad.

b) La configuración de un escenario, impensable hace años, en el que con cierta naturalidad se contraponen figuras como la jubilación forzosa con la voluntaria, la total con la parcial, la originada en la edad a la generada por razones de empleo de lo más variado, la legal con la pactada individual o colectivamente (DE LA VILLA, 1999, p. 10).

En segundo lugar, vivimos una época de contrastes ciertamente llamativos, donde nociones cada vez más relevantes desde la perspectiva de las políticas públicas, sobre todo de las políticas comunitarias, como es el caso de

la noción comunitaria de «envejecimiento activo»<sup>9</sup>, han venido conviviendo con fenómenos como una atención más intensiva por parte del legislador, y en ocasiones los propios interlocutores sociales, a la promoción del empleo de otros colectivos, como mujeres y jóvenes, en detrimento de los trabajadores maduros; o la asunción como algo normal, e inevitable, del recurso constante, y hasta abusivo en ocasiones, a las prejubilaciones y jubilaciones anticipadas.

En relación con este último, se ha afirmado que «no parece existir una contradicción entre ambos objetivos (prejubilación y mantenimiento o alargamiento de la vida laboral), sino que se pretende hacer frente a realidades distintas, todas ellas subyacentes en nuestro mercado de trabajo» (GALA DURÁN, 2004, p. 1234). Y sin embargo sí hay que decir que, si no contradicción, sí han existido en estos años algunas oscilaciones significativas en el rumbo de las políticas que tenían por destinatarios a los trabajadores de edad avanzada, sobre todo por lo que respecta a su protección social, y fundamentalmente en cuanto a la adopción de medidas que promuevan, con mayor o menor insistencia, su permanencia activa en el mercado de trabajo<sup>10</sup>.

Nosotros, nos permitimos apuntar dos ejemplos en esa dirección:

a) La Ley 35/2002, que en su momento otorgó carta de naturaleza a la jubilación anticipada de trabajadores a partir de los 61 años, asumiéndose como algo inevitable (*vid.* art. 3). No en vano, los especialistas (RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, 2002, pp. 8-9) apuntaron en ese momento que la ley «no ha regulado, pues la jubilación anticipada como una facultad del

---

<sup>9</sup> Y que han llevado a la UE a desarrollar políticas que implican la puesta en marcha de prácticas tan heterogéneas como: el aprendizaje permanente, la prolongación de la vida activa, la promoción de una jubilación más tardía y progresiva, la potenciación de la jubilación activa, o el fomento de actividades que promuevan las capacidades y el estado de salud de las personas mayores. De tal manera que, desde la propia UE se advierte que este tipo de prácticas «son, por tanto, estrategias que redundan en beneficio de todos los ciudadanos, independientemente de su edad», y que, además, «permiten elevar la calidad de vida media de los ciudadanos y, a nivel social, contribuyen a alcanzar mayores niveles de crecimiento, a aliviar la carga de la dependencia y a reducir considerablemente el coste de las pensiones y la atención sanitaria». [(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial. Promover el progreso económico y social en un mundo en proceso de envejecimiento. Contribución de la Comisión Europea a la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento», COM (2002) 143 final, p. 6].

<sup>10</sup> Los llamamientos de la UE son claros en ese sentido: «Con el envejecimiento de la población y la futura reducción del número de trabajadores en edad laboral, los trabajadores de más edad deben ser reconocidos como lo que son: un elemento central de la oferta de mano de obra y un factor clave para el desarrollo sostenible de la Unión Europea. La jubilación anticipada puede parecer un medio útil para que las empresas, los trabajadores y los sindicatos compensen el impacto negativo de las reducciones de plantillas, pero acarrearán una pérdida de capital humano prematura y permanente. Por ello, se necesitan medidas políticas para mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad incluso en periodos en los que el crecimiento general del empleo es lento» [Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», COM (2004) 146 final].

trabajador de poder elegir el momento en que deja de trabajar y acceder a la pensión de jubilación, sino más bien como un instrumento que permita al empresario prescindir a su iniciativa de los trabajadores de más edad para sustituirlos por otros de menos edad o para suprimir sus puestos de trabajo». Lo que no fue óbice para que en la misma norma se adoptaran medidas tanto para promover el alargamiento de la condición de activo de los trabajadores, más allá de los 65 años (arts. 11 y ss.), como el mantenimiento del empleo de aquéllos con 60 o más años, mediante bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social (art. 14).

b) Las vicisitudes sufridas por normativa de jubilación forzosa de la D.A. 10.<sup>a</sup> ET, en vigor desde los orígenes de esta norma legal (1980), que en el ínterin de cuatro años fue objeto de sucesivas reformas de signo contrario. Como se recordará, en su momento la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, procedió a derogar la citada D.A. 10.<sup>a</sup> ET, amparándose en que se trataba de una norma que «estimulaba la adopción de medidas dirigidas a lograr la jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad y su retirada del mercado de trabajo, como instrumento en el marco de una política de empleo inspirada en concepciones y apoyada en realidades demográficas y del mercado de trabajo distintas de las actuales»<sup>11</sup>. Sin embargo, poco tiempo después de esta reforma los agentes sociales expresaron su interés en que se produjera una contrarreforma que, tras el correspondiente acuerdo con el Gobierno, dio lugar a la conocida Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, y que en la práctica supuso la instauración, una vez más, de la cláusula legal que ampara el establecimiento de edades de jubilación forzosa por la negociación colectiva.

De repente, casi podría decirse, las razones que justificaron la abolición de la D.A. 10.<sup>a</sup> ET se difuminan en el horizonte<sup>12</sup>. Se establece un nuevo tenor de la D.A. 10.<sup>a</sup> ET —con el que resulta discutible que se dificulten o impidan prácticas del pasado, que afectaban a los trabajadores de edad avanzada, sin apenas contrapartidas para el interés general<sup>13</sup>—, que se pre-

<sup>11</sup> Curiosamente, la Ley 12/2001, de 9 de julio, que convalidaba el citado RDL, suavizó en su Exposición de Motivos la razón de la derogación de la D.A. 10.<sup>a</sup> ET expresadas en el Decreto Ley; ni rastro por tanto de la referencia contenida en el RDL 5/2001, de 5 de mayo, a que las concepciones y realidades se encontraban «claramente desactualizadas».

<sup>12</sup> Y que tenían que ver sobre todo con la desvinculación en muchos casos de las jubilaciones forzosas con hipotéticas políticas de promoción del acceso al empleo de trabajadores más jóvenes, o lo que es lo mismo: se estaba recurriendo a la jubilación forzosa en muchos casos como fórmula para reducir personal y costes, y evitar la baja en las empresas de trabajadores más jóvenes, pero sin incorporar a nuevos trabajadores, algo que también cabía apreciar en el caso del recurso a la prejubilación (*vid.* SERRANO GARCÍA, 2002, p. 109).

<sup>13</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 14/2005 se plantea como una suerte de cláusula de seguridad el que la D.A. 10.<sup>a</sup> ET en adelante exija el que los convenios colectivos expresen —«deberán expresarse», dice la norma— los objetivos de política de empleo que justificarían las jubilaciones

senta, al decir su Exposición de Motivos, como una norma protectora de «las expectativas de los trabajadores para acceder a la jubilación en unas condiciones más adecuadas evitando la interrupción de carreras de cotización de alcance más limitado por razones ajenas a la voluntad del trabajador, lo que resulta más acorde con la situación actual del mercado de trabajo y con la regulación vigente de la jubilación en España». Hoy día sabemos que la reforma legislativa de 2005 no se ha considerado suficiente, en términos de garantía de los intereses de los trabajadores de edad avanzada, y por ello la reciente Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha procedido a reformar de nuevo el tenor de la mencionada D.A. exigiendo, entre otros requisitos, que el trabajador afectado por la extinción del contrato tenga cubierto el periodo mínimo de cotización que le permita aplicar un porcentaje del 80 por 100 a la base reguladora para el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación.

Como tendremos la ocasión de comprobar en las próximas páginas, la acción legislativa del Estado en estos años se ha centrado sobre todo en el establecimiento tanto de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, que buscan contribuir a mantener el empleo de los mayores de 45 años, como en la aplicación de políticas de formación profesional. Mientras que en el caso de la CCAA andaluza —orientada por el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, cuya vigencia finalizó en febrero de 2009— las medidas legislativas han ido encaminadas fundamentalmente en dos direcciones: *a)* Establecimiento de incentivos al empleo, debiendo considerarse a mujeres y jóvenes como sujetos sobre los que deben incidir especialmente las medidas, con lo que la atención a los trabajadores de edad avanzada, aunque no se desconoce como veremos más adelante, sí se sitúa en un segundo plano. *b)* Configuración de un Sistema de Formación Profesional que responda a criterios de calidad y excelencia, en la línea de establecer una oferta permanente de aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como que fomente el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales de los trabajadores.

Además, y a instancias del mencionado VI Acuerdo de Concertación Social, la Administración autonómica ha abordado un conjunto de acciones —fundamentalmente recomendaciones en materia de negociación colectiva realizadas por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL)— que pretenden promover el perfeccionamiento y desarrollo de contenidos de la negociación colectiva a favor de la potenciación del empleo y su calidad, así como de la igualdad de tratamiento entre colectivos desfavorecidos. A día de hoy sin embargo, y como es conocido, rige el VII Acuerdo de Concertación

---

forzosas, no pudiendo ser de «carácter genérico e incondicionado». El tiempo dirá si esto es suficiente para que las cosas se hagan de una forma medianamente razonable.

Social de Andalucía, con vigencia hasta 2013, y que es objeto de desarrollo en estos momentos. No obstante, sí conviene reseñar que la problemática del empleo de los trabajadores de edad avanzada no goza de un tratamiento específico en dicho Acuerdo, si bien a lo largo del mismo se plantean el desarrollo de algunas actuaciones que sin duda pueden favorecer el mantenimiento del empleo de este colectivo, caso del apoyo a las empresas para la incorporación laboral de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión (actuación núm. 31), el impulso de la negociación y la difusión de buenas prácticas para mejorar la competitividad y productividad de las empresas, su capital humano y la empleabilidad de las personas trabajadoras con especial referencia a los diversos aspectos de la flexibilidad (actuación núm. 75), o la promoción del desarrollo de la regulación convencional de la formación para el empleo, a escala sectorial y empresarial, señalando líneas de actuación preferentes para la coordinación y eficacia del sistema (actuación núm. 72).

# CAPÍTULO PRIMERO

## LA HISTORIA DE UN PROBLEMA LABORAL, SOCIAL Y ECONÓMICO

Francisco Javier FERNÁNDEZ ROCA

*Profesor Titular de Historia Económica.*  
(Universidad Pablo de Olavide)

### I. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

La problemática de los trabajadores de edad avanzada tiene su origen en un momento muy concreto de la historia de España, a mediados de los años setenta del siglo XX, cuando ante el solapamiento de la crisis económica y la crisis política los sucesivos gobiernos fueron aplazando las decisiones fundamentales en política económica, las cuales no se arrojaron hasta mediados de los años ochenta. Aunque en la introducción se indicaban los 45 años como la edad elegida para referirnos al trabajador de edad avanzada, en su origen el problema se circunscribía de manera más acentuada a los trabajadores de entre 55 y 64 años.

Para comprender la profundidad del problema social que nos ocupa hay que remontarse a los años en los que comenzó a fraguarse la situación actual de los trabajadores de edad avanzada y adentrarse en los mecanismos sobre los que se consolidó la exclusión laboral. En esta problemática se engloban, varones y mujeres que ven como su experiencia y sus habilidades ya no son valoradas en su entorno laboral; empresas que están más preocupadas por

contener su masa salarial que por las características profesionales de sus trabajadores; un Estado del Bienestar cuyas cuentas públicas se desequilibran por el lado de las prestaciones sin que los gobiernos sean capaces de mejorarlas por el lado de los ingresos; una sociedad que observa cómo aparecen problemas de exclusión social de personas, jóvenes para comienzos del siglo XXI, que cuentan, o al menos contaban, con recursos profesionales válidos. La suma de todas las cuestiones mencionadas conforma una problemática diversa, que abarca aspectos de índole social, económico y laboral, y que tiene como centro al colectivo de trabajadores de edad avanzada.

De los trabajadores de edad avanzada no se hablaba hace veinte años. Hasta la segunda ruptura industrial, tal y como describen Piore y Sabel, el trabajador de edad avanzada era entendido más como un aporte neto de capital humano que como una rémora a la productividad del trabajo (PIORE, SABEL, 1990). Por tanto, no existía la sensación de que se estuviera desperdiciando la mano de obra, ni había planteamientos acerca de qué hacer con los trabajadores más veteranos, aquellos que acumulaban más experiencia, ni de cómo recuperarlos para los sectores productivos.

Fue a partir de la segunda ruptura tecnológica cuando se empezaron a considerar a estos trabajadores incapaces de seguir el ritmo de cambio que imponían las nuevas tecnologías, perdiendo su condición de capital humano neto como transmisores de conocimientos laborales en el puesto de trabajo. Los trabajadores con más experiencia la acumulan en procesos productivos que comienzan a verse como obsoletos y se duda de su capacidad de adaptación a los nuevos paradigmas productivos. En el nuevo paradigma tecnológico se entendió que este trabajador acumulaba mucha formación, pero que ésta era una formación obsoleta y que, además, tenían una baja flexibilidad adaptativa ante las nuevas necesidades formativas. De ser un trabajador esencial en la formación de los nuevos empleados pasó a convertirse en una rémora. En algunos estudios se ha estimado que la variable formación es más importante, incluso, que la variable de género, para entender la consideración de empleabilidad (ARAGÓN, 2009, p. 9).

Además, los trabajadores con más antigüedad en la empresa son también los trabajadores más costosos al percibir sueldos y pluses más elevados —en especial los vinculados a la antigüedad—. Es decir, es un trabajador caro, tremendamente caro, si se le compara con un empleado recién ingresado en la empresa. De hecho la justificación de muchos expedientes de regulación de empleo (ERE) para dar salida a los trabajadores de edad avanzada pasó por la obsolescencia de sus conocimientos, dada la velocidad del cambio tecnológico, los problemas que planteaba su readaptación a un nuevo entorno laboral y el hecho de que para las empresas suponía una disminución en la productividad global dada la menor productividad de los empleados mayores (VIDA LABORAL, 2000, p. 51).

Existen algunos matices en cuanto a la figura del trabajador de edad avanzada. Así, desde el punto de vista sindical, la presencia de estos trabajadores, más que como un problema, se entiende el fenómeno como un proceso de plenitud de las sociedades desarrolladas, las cuales precisan de adaptar sus políticas económicas al nuevo fenómeno antes que suprimirlo (ARAGÓN, 2009, p. 3).

En las páginas siguientes reseñamos cómo el fenómeno arranca dentro de un marco económico-político determinante que acumula en su interior:

- la crisis política, de la que nació nuestra actual democracia, durante la cual los españoles estuvieron preocupados por evitar la involución política;
- la crisis económica internacional de los años setenta, que surge con retraso en España a causa de las políticas dilatorias implementadas por el régimen franquista, y que sumó en uno solo los *shocks* energéticos de 1973 y 1979;
- la entrada en el mercado de trabajo de las cohortes nacidas al amparo del *baby-boom* de los sesenta.

Fue, por tanto, en la segunda mitad de la década de los años ochenta cuando nacieron las políticas de reconversión industrial y de modernización económica. En dichas políticas se incluyeron las medidas legislativas que dieron lugar al comienzo de la «problemática» del trabajador de edad avanzada, aunque en aquellos momentos no era éste el problema social y económico principal de España. Tampoco, se podía intuir lo acuciante de la situación de estos trabajadores treinta años después. El objetivo que guiaba a los gobiernos era que las empresas, privadas y públicas, emprendieran una modernización productiva que garantizara ganancias de competitividad, para lo cual se recurrió, entre otras medidas, a las jubilaciones anticipadas de los trabajadores de mayor edad.

En la actualidad, España se enfrenta a un comportamiento demográfico (*infra*) que no deja de ser preocupante y que se caracteriza por un menor número de nacimientos y una esperanza de vida cada vez mayor. Es decir, nos encontramos ante un escenario de «envejecimiento de la vejez». Esta situación conlleva a unas elevadas tasas de dependencia por el elevado y creciente número de ancianos. La economía española, con un número menor de activos reales, deberá afrontar unos gastos sanitarios y en pensiones que aumentan a tasas elevadas y que hace inviable el adelanto en el cese de la actividad laboral —nido de nacimiento del problema del trabajador de edad avanzada— (PUJOL, 1999, pp. 77-78). Ante esta situación macroeconómica y demográfica, el recuperar a los trabajadores de edad avanzada al mundo productivo significa aumentar el número de activos disponibles para sostener el Estado del Bienestar español.

## **II. UNA ESPECIAL COYUNTURA: CRISIS POLÍTICA Y CRISIS ECONÓMICA**

### **1. El callejón sin salida del tardofranquismo**

Para obtener una visión clara de cómo se gestaron las políticas económicas que están en la base de la problemática de los trabajadores de edad avanzada debe entenderse la especial y delicada realidad española de mediados de los años setenta. España vivió bajo una doble convulsión, política y económica, y tuvo que enfrentarse a las fuertes derivaciones sociales que provocaron las políticas económicas anticrisis (CARRERAS, TAFUNELL, 2004; COMÍN, HERNÁNDEZ, LLOPIS, 2002; GONZÁLEZ ENCISO, 2006).

El bienio inicial de la década de los setenta auguraba la continuación del desarrollismo español inaugurado con el Plan de Estabilización (1959) y que había obtenido elevadas tasas de crecimiento tanto del PIB como del PIB per cápita. En el ámbito político, el régimen se aprestaba a enfrentarse a la transición, que se veía cada vez más cercana, desde un franquismo con Franco vivo a un franquismo con el dictador ya fallecido. Para que tal cambio fuera posible, los jerarcas de la dictadura necesitaban que el país siguiera creciendo económicamente, que los españoles se sintieran cada vez mejor y, de esta manera, tratar de que la presión antifranquista en la calle fuera la menor posible.

En los primeros años de la década de los setenta, la bonanza económica en la que vivía el país parecía que fuese a amortiguar la transición política diseñada desde el régimen. Dos circunstancias derribaron la maqueta construida. En primer lugar, la figura fundamental que debía pilotar y garantizar la planeada transición interna del franquismo, el presidente del gobierno, el almirante Carrero Blanco, fue asesinado en 1973, y con su muerte desapareció la posibilidad de un franquismo sin Franco. En segundo lugar, si bien los resultados económicos del bienio 1971-1972 con tasas de crecimiento del PIB del 6,2 por 100 y 8,6 por 100 respectivamente, las del PIB per cápita (4,69 por 100 y 7,15 por 100) y los ínfimos niveles de desempleo parecían que iban a otorgar la suficiente tranquilidad económica y social al régimen para acometer la transición. Sin embargo, los acontecimientos se desarrollaron en otro escenario, pues el régimen no previó que una brusca crisis económica generalizada en todos los países occidentales pudiera arrastrar a la economía española. En 1973 las economías occidentales asistieron al final de uno de sus pilares del crecimiento: energía abundante y barata. El encarecimiento del precio del petróleo, junto a otros factores, significó el fin de la época dorada del capitalismo (MADISON, 1995 y 2001).