

Active Ageing
through Social Partnership
and Industrial Relations in Europe.
National Report
for Spain

SUMMARY

Mariano Sánchez and Pilar Díaz



UNIVERSIDAD
DE GRANADA

ASPIRE
Active ageing through Social Partnership
and Industrial Relations in Europe

Executive summary

This report looks at industrial relations in Spain with a specific focus in Andalusia, its most populated and southern region. It does it in order to set the context within which the ASPIRE project intends to undertake its main objective: fostering active ageing through social partners' dialogue.

The Spanish business system is characterized by high strength of state coordination, low incorporation of intermediaries, high extent of market regulation, a financial system based on credit, limited strength of public training system, low Union strength, low centralization of bargaining, limited trust in formal institutions, and high paternalist authority. In terms of welfare state model, Spain fits in a sort of hybrid, mixed model—within the Mediterranean type of welfare regimes— combining extremely high cyclical unemployment, a dual labour market with recurrent high rates of unemployment and a permanently high number of precarious jobs. It is a mix of Bismarckian (social security), social-democratic (health, education) and liberal (minimum income) features.

The Spanish welfare state, which experienced a late development amid a significant supportive role played by families, has demonstrated a low capacity to reduce poverty and inequality. A clear trend toward labour market flexibilization in the country has brought about the lowering of dismissal costs, the cutting of labour rights, and the reduction of real wages consolidating a new status: the working poor. Living and working conditions for an important segment of the population have worsened leading to increasing poverty and inequality; job creation is mainly in the way of temporary employment; collective dismissals have been made easier. Spanish collective bargaining system has boosted decentralization through prioritization of enterprise-level over sector-level agreements; limited validity of expired agreements in the event of lacking a new agreement; and possibility to unhook from sectoral agreements under certain circumstances. Entrepreneurs may cut down salaries unilaterally given objective reasons related to issues on competitiveness, productivity, or technical organization of work.

The first and main tier in the Spanish pension system accrues to the public Social Security through which one of the highest replacement rates in the OECD has been granted so far. The crux of the system lays on the concepts of repartition and solidarity: employers, workers, and the State contribute to the Social Security's specific budget. Compatibility between 50% of the regular pension (up to 100% in the case of the self-employed hiring at least one other worker) and the realization of full and part-time work is possible except for workers in the public sector. The public pension system allows for anticipated, partial, flexible and active ways of retirement but from 2013 the mean effective retirement age in Spain (64.2 years old) has not changed despite recent legal reforms implemented to advance later retirement. Moreover, anticipated retirement keeps growing up in terms of the number of people opting for this type of withdrawal from the labour market. Since occupational and private pension arrangements in Spain are limited given traditional security provided by the

first pillar, the country is considering public pensions' reforms soon in the light of the persistent social security deficit. There is room for expanding delayed retirement and a few incentives for late retirement are in place, but they don't seem to be yet interesting enough for older workers. More orientation and training about ways to extend working life would be necessary.

Despite its huge unemployment —the country still has five of the ten EU regions with highest unemployment, the highest temporary employment rate, and the second highest proportion of people in underemployment— spending on active labour market programmes per unemployed worker is low in Spain and active labour market policies are too concentrated in employment incentives. Older workers are part of the long-term unemployed group. However, labour force participation rate for the 55-64 age group as a percentage of the population in this age group has risen as well as it has been the case with unemployment rate for this same age group (percentage of the total labour force in the group). National and regional dependency rates have raised relentlessly. That said, in Spain specific initiatives addressed to support older unemployed workers are very scarce, and there is a lack of impact evaluation of these measures allowing to decide whether implemented approaches are achieving their purpose. More intensive and effective co-operation between the central government and regional authorities to the latter regard have been demanded repeatedly.

Age discrimination regulations are broad and underdeveloped yet. At national and regional level, it has been acknowledged that either 45+ or 50+ people must be approached as a group deserving priority attention in terms of employment and employability. However, real and specific initiatives to this regard are insular and have low visibility in the country. Partial retirement has not fulfilled its original function as facilitator of knowledge transmission within an active ageing framework nor as promoter of youth workers' hiring by corporations. Attention to older workers in collective agreements is minimal, and white papers on active ageing have been almost irrelevant to transform the legal context. 55+ people are lagging behind in terms of being targeted by employment orientation services. Except for isolated initiatives such as the "55+ Strategy" and the "45 Plus" programmes, active ageing keeps being a concept mostly to do with older retirees' wellbeing and rights. Thus, the hegemonic understanding of active ageing in Spain is mainly linked to older people considered as a population group outside the work market. This bias explains to some extent the lack of commitment and relevant initiatives by Spanish social partners on active ageing as a workplace related issue.

Normative provisions on active ageing and work has been discontinuous as different political parties have come into office. Generally speaking, Spanish employers' sensitivity about older workers and their worthiness is still low. These organizations have not embraced active ageing as a general priority issue in their agendas. Their involvement in active ageing is being developed through the implementation of a range of scattered actions. Except for a few big companies, in Spain it is still infrequent hearing of corporations which have set up a structured age management plan. However, more attention is being paid to fighting age discrimination.

Resumen

Este informe se ocupa de las relaciones laborales en España, con atención específica a Andalucía, su región más poblada y meridional. El análisis del tema se lleva a cabo para contextualizar el objetivo principal del proyecto ASPIRE: impulsar el envejecimiento activo mediante el diálogo entre los agentes sociales.

El sistema empresarial español se caracteriza por una elevada coordinación estatal, una baja incorporación de intermediarios, un alto grado de regulación del mercado, un sistema financiero basado en el crédito, una limitada potencia del sistema público de formación, escasa fuerza sindical, baja centralización de la negociación, reducida confianza en las instituciones formales y un paternalismo considerable entre las autoridades. En términos de estado de bienestar, España encaja en un modelo híbrido o mezclado —dentro de la tipología de los regímenes de bienestar mediterráneos— que combina un desempleo cíclico extremadamente alto, un mercado de trabajo dual con recurrencia de altas tasas de desempleo y un elevado número permanente de empleos precarios. Se trata de una mezcla de sistema bismarckiano (seguridad social), social demócrata (salud, educación) y liberal (ingreso mínimo).

El estado de bienestar español, desarrollado de modo tardío y en medio de un significativo apoyo por parte de las familias, ha demostrado tener escasa capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. La tendencia clara a la flexibilización del mercado laboral ha traído consigo el descenso de los costes de despido, el recorte de derechos laborales y la reducción de los salarios reales, lo que ha dado lugar a un nuevo estatus: el de trabajador pobre. Las condiciones de vida y de trabajo de un importante segmento de la población han empeorado, con un incremento de la pobreza y la desigualdad. La creación de empleo se produce fundamentalmente en forma de trabajo temporal y las exigencias para el despido colectivo son más fáciles. El sistema español de negociación colectiva ha impulsado la descentralización al priorizar los acuerdos a nivel de empresa frente a los sectoriales, la validez de los acuerdos caducados en caso de no existir nuevo acuerdo, y la posibilidad de desvincularse de acuerdos sectoriales bajo ciertas circunstancias. Los empresarios pueden recortar los salarios unilateralmente si se cumplen ciertas condiciones objetivas relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica del trabajo.

El sistema de pensiones se apoya principalmente en el pilar primero que es la Seguridad Social pública, que hasta la fecha ha garantizado una de las tasas de remplazo más elevadas de la OCDE. La columna vertebral del sistema reside en los conceptos de reparto y solidaridad: empresarios, trabajadores y el Estado contribuyen al presupuesto específico de la Seguridad Social. Se puede compatibilizar un 50% de la pensión (100% en el caso de trabajadores autónomos que tengan al menos una persona contratada) con la realización de trabajo a tiempo completo o parcial, excepto en la función pública. El sistema público de pensiones admite jubilaciones anticipadas, parciales, flexibles y activas pero desde 2013 la edad media real de jubilación en España (64.2 años) no ha cambiado a pesar de las reformas legales recientes introducidas para retrasarla. Más aún, la jubilación anticipada sigue creciendo en número de personas que optan por ese tipo de salida del mercado laboral. Dado lo limitado de los sistemas de pensiones empresariales y privados —por la seguridad que el pilar público ha venido ofreciendo—, el país está considerando reformar pronto su sistema público de pensiones visto el persistente déficit de la seguridad social. Existe margen para aumentar el retraso de la jubilación y se han introducido algunos incentivos para retrasarla, pero estos no parecen ser aún suficientemente interesantes para los trabajadores. Hace falta más orientación y formación en torno a las formas de extender la vida laboral.

A pesar de su enorme desempleo —el país cuenta todavía con cinco de las diez regiones de la UE con más desempleo, con la tasa más elevada de empleo temporal, y con el segundo mayor porcentaje de subempleo—, en España el gasto en programas activos de empleo por persona sin trabajo es bajo y las políticas activas están

demasiado centradas en la provisión de subsidios. Los trabajadores mayores forman parte del grupo de desempleados de larga duración. No obstante, la tasa de participación en la fuerza de trabajo de las personas de 55-64 años con respecto al total de personas en ese grupo ha crecido, como también lo ha hecho la tasa de desempleo de ese mismo grupo (en porcentaje sobre el total de fuerza de trabajo en el grupo). Las tasas nacional y regional de dependencia tampoco han dejado de aumentar. Sin embargo, en España son muy escasas las iniciativas específicas dirigidas a apoyar a los desempleados de más edad, y hay una falta de evaluación del impacto de esas medidas para poder decidir si los enfoques implementados están logrando su objetivo. A este respecto se viene demandando repetidamente una cooperación más intensa y eficaz entre las autoridades regionales y estatales.

La normativa sobre la discriminación por edad es genérica y aún está poco desarrollada. Tanto a nivel regional como nacional se ha reconocido que las personas con más de 45 o 50 años debe considerarse como merecedoras de atención prioritaria en términos de empleo y empleabilidad. Sin embargo, las iniciativas reales y específicas al respecto son aisladas y tienen poca visibilidad en el país. La jubilación parcial no ha logrado su función original como facilitadora de la transmisión de conocimiento dentro del marco del envejecimiento activo, ni como promotora de la contratación de jóvenes por las empresas. La atención a los trabajadores mayores en los acuerdos colectivos es mínima y los libros blancos sobre envejecimiento activo han resultado prácticamente irrelevantes a la hora de transformar el contexto legal. Existe un retraso por parte de los servicios de orientación para el empleo en lo que respecta a la atención a las personas de más de 55 años. Más allá de iniciativas aisladas como la “Estrategia 55+” o el programa “45 Plus”, el envejecimiento activo sigue siendo un concepto que tiene más que ver con el bienestar y los derechos de las personas jubiladas. Así, la visión hegemónica del envejecimiento activo en España percibe a las personas mayores como un grupo de población al margen del mercado laboral. Este sesgo explica, en cierta medida, la falta de compromiso y de iniciativas relevantes por parte de los agentes sociales españoles en torno al envejecimiento activo como asunto relacionado con los espacios laborales.

Las decisiones normativas sobre envejecimiento activo y trabajo han ido cambiando conforme los distintos partidos políticos han llegado al poder. En general, la sensibilidad de los empresarios españoles en torno a los trabajadores de más edad y su valía es aún baja. Las organizaciones empresariales no han incorporado en sus agendas el envejecimiento activo como asunto prioritario general y su implicación en el envejecimiento activo se está desarrollando mediante la implementación de un conjunto de acciones dispersas. Excepto en el caso de algunas grandes empresas, en España todavía resulta infrecuente encontrarse con corporaciones que se hayan dotado de un plan de gestión de la edad estructurado. No obstante, se está prestando más atención a la lucha contra la discriminación etaria.