

LA INFLUENCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LAS NORMAS QUE AFECTAN A LOS TRABAJADORES DE EDAD: COMPARACIÓN FRANCO-ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO DE LA UE*

Marie-Cécile Amauger-Lattes**

Universidad de Toulouse Capitole

Helena Ysàs Molinero***

Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Elementos contextuales sobre la situación del empleo de los trabajadores de edad. –2. Trabajadores mayores y estrategia europea para el empleo. –3. La concertación social: definiciones y prácticas en Francia y en España; a) Las grandes conferencias sociales para el empleo; b) La «negociación legiferante». –4. Los trabajadores de edad en el marco de la concertación general. –5. Los trabajadores de edad como objeto de concertación específica. 5.1. La Estrategia española 55+; a) Propuestas en materia de tiempo de trabajo; b) Propuestas sobre seguridad y salud en el trabajo; c) La no implementación de la Estrategia; 5.2. Francia: los límites del diálogo social en materia de empleo de los trabajadores de edad. –6. Conclusión.

RESUMEN

El artículo aborda el papel que los mecanismos de diálogo social han tenido en España y en Francia en los últimos años en relación a las políticas de empleo y de protección social dirigidas a los trabajadores de edad. La flexibilización del tiempo de trabajo, junto con la adaptación de las medidas de seguridad y salud a los requerimientos vinculados a la edad, y la movilidad funcional vinculada a las exigencias de salud y a las capacidades del trabajador, son medidas necesarias para evitar la salida temprana del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. También lo es la formación, sin olvidar las necesarias medidas de protección social para dar cobertura a las situaciones de necesidad derivadas del desempleo de larga duración, sufrido por muchos trabajadores pertenecientes a este colectivo. El estudio constata el hasta el momento discreto rol reservado a los interlocutores sociales pero también su limitada iniciativa en la materia y analiza los resultados del diálogo social desde una perspectiva comparativa y en el marco de las políticas europeas de empleo.

*Recibido el 14 de septiembre. Aceptado el 10 de octubre.

Este artículo constituye un resultado del Proyecto de Investigación “El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora”(DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

*** Profesora agregada interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ABSTRACT

This paper addresses the role that social dialogue mechanisms have had in Spain and France in recent years in relation to employment and social protection policies aimed at older workers. The flexibility of working time, together with the adaptation of safety and health measures to the requirements related to age, and functional mobility linked to health demands and the worker's abilities, are necessary measures to prevent early departure of older workers from the labour market. Also training and the necessary measures of social protection to cover the situations of need arising from long-term unemployment, suffered by many workers belonging to this group, are needed. The study confirms the discreet role reserved to the social partners, but also their limited initiative and analyses the results of social dialogue from a comparative perspective and within the framework of European employment policies.

Palabras clave: Diálogo social; trabajadores de edad; políticas de empleo, derecho comparado.

Key words: Social dialogue, older workers, employment policies; comparative law.

1. ELEMENTOS CONTEXTUALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE EDAD

La población de Europa envejece rápidamente: se trata de una constatación verificada de forma periódica en los últimos años y que aparece en muchos documentos, especialmente de la propia UE¹. Al mismo tiempo, las tasas de empleo² de las personas mayores son bajas: en la UE-27, sólo el 55,3% de la población de 55 a 64 años está en situación activa (2016)³, mientras que la UE se ha comprometido a un aumento de la tasa general de empleo hasta el 75% para el año 2020. Sin embargo, lo cierto es que el aumento de la tasa de empleo de este grupo de edad ha sido muy pronunciada durante la última década, ya que era del 42,3% en 2005. Los trabajadores de edad avanzada son además el único grupo de edad cuya tasa de empleo aumentó durante los últimos años (aunque debe tenerse en cuenta que el número de personas mayores de 55 años desempleadas también ha aumentado fuertemente). En España más de 600.000 personas mayores de 55 años entraron en el mercado de trabajo entre 2007 y 2013, la mayoría de ellos mujeres, pero también aumentó el desempleo para este grupo de edad, alcanzando casi el 20%. A pesar de que su tasa de desempleo es más baja que la correspondiente al conjunto de la población trabajadora, el desempleo de larga duración es más frecuente. En consecuencia, se trata de un grupo con un menor riesgo de sufrir desempleo, pero con un mayor riesgo de estancia prolongada fuera del mercado laboral en caso de perder su puesto de trabajo. Ello sigue siendo cierto, al menos en España, puesto que la Estrategia Española de Empleo 2014-2016 confirma que el desempleo ha crecido entre los trabajadores de mayor edad, y que dicho grupo aún está fuertemente afectado por el desempleo de larga duración. En concreto, la tasa de paro de los mayores de 55 años era en 2017 (3er trimestre) del 14,3%, mientras que la tasa de paro del conjunto de la población se situaba en el 16,4%⁴. Entre los mayores de 50

¹ Por ejemplo, COMISIÓN EUROPEA, "The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 Member States (2013-2060)". En dicho informe se preve que el número de personas de 65 o más años en relación al número de personas entre 15 y 64 años pasará del 27,8% en 2013 al 50,1% en 2060, es decir, se pasará de unas 4 a 2 personas en edad de trabajar por cada pensionista.

² La tasa de empleo se refiere, de acuerdo con la OIT, a los activos ocupados en relación a la población del grupo de edad correspondiente. Se diferencia de la tasa de actividad, que se refiere, de acuerdo con la OIT, a los activos en relación a la población del grupo de edad correspondiente.

³ DARES, « Activité des seniors et politiques de l'emploi, Tableau de bord », Septiembre de 2017. <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-les-jeunes-et-les-seniors/article/les-seniors-et-le-marche-du-travail>

⁴ Encuesta de Población Activa, 3er trimestre de 2017 (<http://www.ine.es/infografias/tasasepa/desktop/tasas.html?t=0&lang=es>, consulta 6/11/2017).

años los parados de larga duración eran 6 de cada 10 de entre los que carecen de empleo, reduciéndose esta cifra a 5 de cada 10 en el grupo de 25 a 49 años y 4 de cada 10 en el grupo de los menores de 25 años⁵. El riesgo de desempleo de larga duración que puede desembocar en situaciones de exclusión social se acentúa en el actual contexto de recuperación económica caracterizada por una notable precarización del mercado de trabajo⁶. En Francia, la tendencia es la misma. A pesar de los cambios vinculados primero a la crisis de 2008 y posteriormente a la mejora a partir de 2016, la tasa de desempleo se mantiene para el grupo de 55-64 años por debajo de la media nacional. En concreto, al finalizar el mes de junio 2017 era del 6,1% frente al 9,5% del conjunto de la población⁷. También se observa que los trabajadores de edad se ven particularmente afectados por el paro de larga duración" (al menos un año) y "de muy larga duración" (dos años o más). Después de haber experimentado una subida fuerte a partir de 2008, el paro de larga duración se estabilizó a partir de 2016 pero la proporción de seniors afectados no se ve modificada. De este modo en 2016, como en 2013, de cada diez personas desempleadas de 50 años o más, un mínimo de seis habían permanecido en dicha situación durante un año frente a cuatro de cada diez en la franja 25-49 años y tres de cada diez en los menores de 25 años⁸.

A pesar de que los trabajadores mayores son generalmente percibidos como más experimentados y fiables, la discriminación por razón de la edad persiste. Como resultado de ello los trabajadores de edad son con frecuencia escogidos para dejar la empresa cuando ésta se encuentra en circunstancias adversas y afrontan grandes dificultades para volver a entrar en el mercado laboral. Las condiciones de salud y la insuficiencia de las condiciones de trabajo también pueden empujar a muchos trabajadores de más edad a abandonar el mercado de trabajo antes de tiempo.

Además, existe una clara divergencia entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas por un lado, y la percepción de la ciudadanía por otro. Los primeros repiten constantemente que la edad efectiva de jubilación debe posponerse, mientras que los ciudadanos europeos esperan trabajar hasta los 61,7 años en promedio, una edad que se reduce a 59,9 años en el caso de los trabajadores manuales⁹. La mayoría de los ciudadanos no sienten que vayan a ser capaces de mantener su actividad laboral hasta la edad legal de jubilación. De hecho, sólo el 42% espera poder seguir trabajando hasta los 65 años y más allá y sólo el 10% piensa que será capaz de llegar a los 70 en su empleo actual. En este contexto, el retraso general de la edad legal de jubilación no parece realista, tanto a nivel europeo como en España, donde la edad media hasta la cual los trabajadores piensan que van a ser capaces de seguir trabajando es ligeramente superior (62,6 años), pero todavía lejos de los 67 años que se deben alcanzar en 2027 después de la reforma de las pensiones que en 2011 pospuso la edad legal de jubilación (pasando de 65 a 67 años). En Francia, el retraso de la edad legal de jubilación ha sido más limitado. De hecho, ha sido gradualmente pospuesta de los 60 a los 62 años por la Ley nº 2010-1330, de 9 de noviembre de 2010, sobre la reforma de las pensiones. Sin embargo, para satisfacer las necesidades de financiación del sistema e incitar a los asegurados a retrasar la liquidación de sus derechos, el Gobierno ha preferido actuar sobre otro parámetro distinto a la edad, el período de cotización necesario para tener derecho a una pensión de jubilación completa. Hay que señalar que la cuestión de un nuevo aplazamiento de la edad legal de jubilación resurgió durante la campaña de las elecciones presidenciales de 2017. Sin embargo, si bien el aplazamiento de la edad de la jubilación hasta los 65 años fue incluido en el programa presidencial del candidato de la Derecha, el Presidente Macron se comprometió por su parte a no modificarla.

⁵ INE, Mujeres y hombres en España. Diciembre de 2015.

⁶ Así lo vienen denunciado los sindicatos: UGT, La precarización del mercado de trabajo en España. Algunas evidencias. Enero de 2015 <http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=827> (consulta 6/11/2017); http://www.ccoo.es/noticia:247806--Baja_el_paro_pero_el_empleo_que_se_crea_es_temporal_y_precario (consulta 6/11/2017).

⁷ DARES, Tableau de bord, Activité des seniors et politiques d'emploi, septiembre 2017.

⁸ DARES, *op. cit.*

⁹ Eurobarómetro 2012.

Según el Eurobarómetro de 2012, la falta de oportunidades para retirarse gradualmente, la exclusión de la formación y las percepciones negativas sobre las personas de más edad por parte de los empleadores son identificados como los principales obstáculos que separan a las personas mayores de 55 años del mundo laboral (7 de cada 10 ciudadanos consideran estos obstáculos importantes). Esto también es cierto para España, con ligeras variaciones. Pero hay otras razones percibidas por los trabajadores de más edad como relevantes para el abandono del mercado de trabajo: la falta de habilidades para el puesto de trabajo moderno (al 62% le resulta importante), la creencia de que los sistemas de pensiones y fiscales no hacen que sea atractivo para las personas de edad avanzada seguir trabajando (59%), y los lugares de trabajo no adaptados a las necesidades de las personas de 55 y más años de edad (57%)¹⁰. Muchos ciudadanos encuentran atractiva la idea de combinar trabajo a tiempo parcial y una pensión parcial en lugar de jubilarse completamente (65%), pero las disposiciones legales que permiten esta opción son, a nivel europeo, infrecuentes. Estos datos muestran claramente que un gran número de trabajadores podría optar por seguir trabajando sobre la base de un empleo a tiempo parcial de ser ello posible¹¹. Los resultados de la Encuesta Europea de Calidad de Vida de Eurofound (EQLS) revelan al mismo tiempo que, en todos los Estados miembros, las personas de 50 o más años de edad con empleo preferirían trabajar menos horas, incluso teniendo en cuenta sus necesidades económicas. La conclusión es clara: para hacer el trabajo sostenible y atractivo para los trabajadores mayores es necesario tomar medidas para desacelerar la vida laboral durante los últimos años de las carreras profesionales. Ello probablemente daría como resultado que una proporción significativa de los trabajadores que abandonan el mercado de trabajo prematuramente permaneciera más tiempo, por lo menos hasta la edad legal de jubilación, mientras que, siendo posible y atractivo combinar el trabajo a tiempo parcial y la pensión de jubilación, aumentaría el número de empleados que se quedan en el mercado de trabajo incluso después de ese momento.

La tendencia general europea se cumple también en España, donde los trabajadores de 50 o más años empleados trabajan, en promedio, 41 horas semanales, mientras que les gustaría trabajar 35 horas. En total, al 50% en este grupo de edad le gustaría trabajar menos (3ª EQLS). La situación es similar en Francia, donde los estudios han demostrado que, incluso más que la mejora de las condiciones de seguridad y la empleabilidad, horarios de trabajo más flexibles o una jornada de trabajo más reducida son factores clave para el mantenimiento de la actividad de los trabajadores de edad¹². Debe tenerse en cuenta que, para satisfacer esa aspiración de los trabajadores de edades más avanzadas, el legislador flexibilizó, en 2014, las condiciones para acceder a la jubilación gradual, dispositivo que permite, desde la edad de 60 años —es decir, dos años antes de la edad legal de jubilación— trabajar a tiempo parcial mientras se percibe una parte de la pensión de jubilación¹³.

Sin entrar en la cuestión de la financiación de las pensiones —debate que sin duda tiene un importante componente político—, lo cierto es que es necesario abordar la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores de edad, lo que debería permitirles afrontar los últimos años de su vida laboral de forma más adecuada.

Cuando los poderes públicos se enfrentan al reto de, por una parte, mejorar las condiciones de trabajo de modo que el mantenimiento en el mercado de trabajo sea factible para muchos empleados y, por otra parte, de formarlos para que estén en una mejor posición para adaptarse a los cambios del mercado y reincorporarse al mismo en caso de pérdida del empleo, éstos deben contar con los interlocutores sociales, quienes, es más, deben jugar un papel clave. En este sentido, tanto los sindicatos como las asociaciones de empleadores están en general de

¹⁰ Eurobarómetro 2012.

¹¹ EUROFOUND, "Work preferences after 50", Publications Office of the European Union. Luxemburgo, 2014.

¹² PONCEAU, J. y THEVENOT, C., « Le passage de l'emploi à la retraite », Dares Analyses núm. 035, Mayo de 2011 (<http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-035.pdf>).

¹³ Art. L351-1 et s. code de la sécurité sociale <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-035.pdf>.

acuerdo en que las condiciones de trabajo son muy relevantes para conseguir el objetivo de ampliar las carreras profesionales, pero sus prioridades no siempre coinciden: para los sindicatos la calidad del empleo es esencial, mientras que las organizaciones de empleadores ponen mayor énfasis en la formación y las oportunidades de empleo¹⁴. Ello no obsta a que ambos sostengan que deben tomarse medidas. La acción gubernamental es evidentemente necesaria, pero los propios interlocutores sociales también pueden llevar a cabo una serie de iniciativas de amplio alcance. A pesar de la existencia de algunos mecanismos de participación, puede sostenerse que los interlocutores sociales podrían desempeñar un papel más decisivo para promover una mejora de las condiciones de trabajo, incluidas las medidas en materia de jornada de trabajo, de aprendizaje permanente y de conciliación entre vida laboral y vida familiar.

En conclusión, tanto la acción de gobierno como la participación de los interlocutores sociales son claramente insuficientes para gestionar correctamente el fenómeno del envejecimiento en el trabajo. Por otra parte debe señalarse que hasta hace poco las actitudes de los interlocutores sociales en muchos países y en todos los niveles de negociación favorecían medidas que iban en la dirección opuesta a la prolongación de las vidas laborales. Incluso en Francia, donde la intervención de los poderes públicos y, bajo el impulso de éstos, la movilización de los interlocutores sociales ha sido importante desde el año 2003, se observa que, en caso de reestructuración empresarial, los planes de salida anticipada (plan de départ anticipé) –o “préretraites maison”– siguen siendo, a pesar de su alto coste, muy apreciados por las grandes empresas, ya que permiten suprimir puestos de trabajo de forma no traumática. Estos dispositivos de empresa son de hecho ampliamente aceptados por los trabajadores afectados¹⁵.

De forma más general es necesario destacar que en ese campo la influencia de los interlocutores sociales, y en especial de los sindicatos, ha disminuido claramente durante los años de crisis y recesión. Eurofound¹⁶ identifica como causas de esta pérdida de influencia las presiones para una reforma inmediata, los breves plazos de las consultas –cuando se han producido–, la debilitación de los lazos entre los sindicatos y los partidos políticos, las posibilidades más difusas de influencia en los gobiernos de coalición, y, en cierta medida, la radicalización de las posiciones sindicales en un contexto económico y social difícil. En muchos países las reformas más recientes sobre pensiones, básicamente consistentes en el retraso de la edad de jubilación o la contención del gasto público en pensiones, se han adoptado con ninguna o escasa implicación de los interlocutores sociales, o bien la participación de los interlocutores sociales en las negociaciones no influyó en el resultado final de las reformas.

Éste no es precisamente el caso de España, donde la reforma de las pensiones aprobada en 2011 contó con una amplia participación de los interlocutores sociales a través de un proceso de negociación y, de hecho, es el resultado de un acuerdo tripartito más amplio, alcanzado después de un intento realizado por el Gobierno para reformar unilateralmente las pensiones, a la que sucedió una protesta exitosa, que incluyó una huelga general. Sin embargo, no se puede ignorar que el acuerdo fue fuertemente influenciado por la crítica situación financiera del momento y las presiones externas.

En Francia, como en España, es inexacto afirmar que las reformas de las pensiones que han tenido lugar desde el año 2003¹⁷ se han llevado adelante sin diálogo social o que éste no

¹⁴ EUROFOUND, “Social partners’ involvement in pension reform in the EU”. Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2013.

¹⁵ GALTIER, B. y MERLIER, R., “Les préretraites d’entreprise”, *Dares Analyses*, núm. 064, agosto de 2014 (<http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-064v3.pdf>).

¹⁶ EUROFOUND, “Social partners’ involvement in pension reform in the EU”, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2013.

¹⁷ Ley n°2003-775 de 21 de agosto de 2003 de reforma de la jubilación ; Ley n°2010-1330 de 9 de noviembre de 2010 sobre reforma de la jubilación ; Ley n°2014-40 de 20 de enero de 2014 de garantía del futuro y la justicia del sistema de jubilación.

tenía ninguna influencia en el resultado final. Los interlocutores sociales han participado en las diferentes reformas de forma diversa pero cercana a la concertación. Ciertamente, en 2003 como en 2010, las reformas han dado lugar a conflictos sociales importantes y parte de los sindicatos rechazaron el principio mismo de un endurecimiento de las condiciones de jubilación. El consenso sólo pudo ser finalmente alcanzado con ciertos sindicatos, varias propuestas de los cuales se incorporaron a la ley, permitiendo la creación de nuevos derechos para los trabajadores, tales como el principio de tener en cuenta la penosidad del trabajo o la reducción de la edad de jubilación para los empleados que comenzaron a trabajar jóvenes (dispositivo de largas carreras). En cuanto a la última reforma de 2014¹⁸, fue precedida por un período de concertación con múltiples actores, en el marco de la segunda gran conferencia social sobre el empleo de 2013 (cf. infra), y de intercambios bilaterales con los distintos sindicatos y organizaciones empresariales. Aquí de nuevo la influencia de los llamados sindicatos reformistas fue innegable. Es cierto que la ley prevé medidas de financiación de las pensiones que implican condiciones más estrictas para la obtención de una pensión completa, pero al mismo tiempo la norma es el origen de nuevos avances para los trabajadores como la mejora de los derechos de pensión de las mujeres, de los trabajadores jóvenes (incluidos los aprendices) y de los cotizantes que hayan visto truncada su carrera de cotización. También se observa la creación del concepto de penosidad, mediante dos medidas: la obligación para las empresas concernidas de concluir un acuerdo colectivo o, a falta de acuerdo, la elaboración de un plan de acciones de prevención de la penosidad, así como la creación de la cuenta personal de prevención de la penosidad (C3P)¹⁹. Se trata de una medida original que permite al trabajador expuesto durante su vida profesional a una de las diez causas de penosidad enumeradas por la ley adquirir derechos de formación o de jubilación anticipada cualquiera que sea su estado de salud.

Sin embargo, a causa de lo delicado de su implementación, la C3P fue reformada en septiembre de 2017 y se volvió a la figura precedente, la cuenta profesional de prevención (C2P)²⁰: de forma más concreta, se han retirado del dispositivo cuatro causas de penosidad²¹.

2. TRABAJADORES MAYORES Y ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO

El envejecimiento activo en el empleo ha sido incluido como un objetivo en muchos documentos programáticos a nivel de la Unión Europea: recientemente, la Estrategia Europa 2020 lo incluye como una prioridad de las políticas europeas, fijando el objetivo de aumentar las tasas de empleo, en particular mediante una mayor participación de los trabajadores de más edad, que se apuntan como uno de los grupos de población con una tasa de empleo especialmente baja. De hecho, los trabajadores de mayor edad son un objetivo de la agenda política de la UE en materia de empleo desde 2000 y estas políticas se han trasladado, en cierta medida, a la mayoría de políticas nacionales²².

Eurofound plantea una cuestión clave al afirmar que el objetivo consistente en aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad no se puede alcanzar sin una mejora signifi-

¹⁸ Ley n°2014-40 de 20 de enero de 2014 de garantía del futuro y de la justicia del sistema de pensiones.

¹⁹ Esta *cuenta personal de prevención de la penosidad debe integrarse en la cuenta personal de actividad* creada por la Ley relativa al trabajo, a la modernización del diálogo social y al aseguramiento de los itinerarios profesionales –la famosa ley denominada de Trabajo o El Khomri–, adoptada el 8 de agosto de 2016. La cuenta personal de actividad agrupaba, además de la cuenta personal de prevención de la penosidad, la cuenta personal de formación y la cuenta de compromiso ciudadano. El objetivo es permitir que el empleado que durante su carrera ha estado expuesto a factores de penosidad o que haya ejercido actividades voluntarias definidas por la ley, pueda adquirir derechos a permisos y a la formación ejercitables con independencia de las vicisitudes de su carrera profesional. Por ello, estos derechos están vinculados a la persona del trabajador y no al contrato de trabajo.

²⁰ Ordenanza 2017-1389 de 22 de septiembre de 2017 relativa a la prevención y a la toma en consideración de los efectos de la exposición a determinados factores de riesgo.

²¹ Esos factores de penosidad dan acceso al derecho de jubilación anticipada solo en caso de discapacidad (entre 10 y 20%) derivada de enfermedad profesional.

²² ETUI, "Occupations and ageing at work. An analysis of the findings of the fifth European Working Conditions Survey", Working paper 2012/09, Bruselas, 2012.

cativa en las condiciones de trabajo²³. Por otra parte, la formación y las oportunidades de carrera son fundamentales para mantener a los trabajadores de más edad en el mercado laboral.

Es cierto que a nivel europeo se han hecho algunos pasos adelante, pero todavía son claramente insuficientes. Un buen ejemplo es el proyecto piloto promovido por el Parlamento Europeo sobre la salud y seguridad de los trabajadores de más edad. Este proyecto (*Trabajo más seguro y saludable a cualquier edad - la seguridad y la salud en el contexto del envejecimiento de los trabajadores, 2013-2015*) fue desarrollado a través de un acuerdo entre la Comisión Europea y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), con el objetivo de evaluar las condiciones que deben preexistir para que las estrategias y sistemas de seguridad y salud en el trabajo que tengan en cuenta el envejecimiento del personal y aseguren una mejor prevención para todos durante toda la vida laboral puedan resultar exitosos. De acuerdo con la EU-OSHA, la pretensión era que los resultados contribuyeran a la formulación de políticas y proporcionararan ejemplos de prácticas exitosas e innovadoras, identificar medidas que deban tomarse o priorizarse e identificar los principales impulsores y obstáculos para la aplicación efectiva de las iniciativas políticas en este ámbito²⁴.

En relación a la participación de los interlocutores sociales en las iniciativas a nivel europeo, debe destacarse cómo la declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones: El Camino Hacia el Envejecimiento Activo hace una llamada a los interlocutores sociales a participar en la consecución del objetivo de alargar la vida laboral, considerándolos principales grupos de interés que deben tomar medidas concretas.

2012 fue declarado Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional. Se pretendía dar a conocer la contribución de las personas de más edad a la sociedad y alentar a los políticos y a los interlocutores sociales para que tomaran medidas con el objetivo de crear mejores oportunidades para el envejecimiento activo, especialmente para que las personas se mantengan activas en el mercado laboral. De hecho, el envejecimiento activo en el mercado de trabajo era uno de los tres pilares del programa del Año Europeo. Mediante esta acción se contribuyó al consenso sobre la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores de más edad.

Se ha afirmado que el impacto más importante del año europeo fue, como estaba previsto, la movilización de los actores²⁵. Pero de acuerdo con la Evaluación del Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones, a pesar de que se tomaron muchas iniciativas en diferentes niveles, los resultados no fueron completamente satisfactorios. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales a nivel de la UE sostuvieron que las cuestiones controvertidas, como la conveniencia de permanecer más tiempo en el mercado de trabajo podrían haber sido discutidas más a fondo en cuanto a la ponderación de las distintas opciones planteables.

En cuanto a la participación de los interlocutores sociales en el Año Europeo, se ha constatado que su participación fue variable, a pesar de que participaron en la organización de actividades en la mayoría de países, entre ellos España. Según el coordinador nacional del Año Europeo, los interlocutores sociales españoles respondieron en términos generales de forma positiva. Sin embargo, la participación de la empresa privada fue no sólo en España, sino en general, particularmente débil.

²³ EUROFOUND; "Sustainable work and the ageing workforce. A report based on the 5th European Working Conditions Survey", Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2012.

²⁴ Los resultados de dicho proyecto pueden consultarse en <https://osha.europa.eu/es/themes/osh-management-context-ageing-workforce/ep-osh-project> (consulta 7/11/2017).

²⁵ ECORYS, "Evaluation of the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations", Rotterdam, 2014.

Para concluir este apartado, debe afirmarse que el papel de los interlocutores sociales debería aumentar de manera significativa a través de la participación en las políticas públicas, la negociación colectiva y mediante la contribución a la gestión de la edad en las empresas.

3. LA CONCERTACIÓN SOCIAL: DEFINICIONES Y PRÁCTICAS EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

El diálogo social ha sido un instrumento esencial en la construcción y evolución del marco jurídico español regulador de las relaciones laborales y de políticas sociales. Pero a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno y singularmente en el ámbito de la Unión Europea, los mecanismos de diálogo social no están regulados y, por lo tanto, se caracterizan por la ausencia de formalidades y exigencias concretas a los poderes públicos. No existe pues ni marco ni definición legal de conceptos como los de concertación o diálogo social.

Es por ello que resulta necesario proceder a una cierta aclaración terminológica. El concepto de diálogo social engloba las relaciones informales –aunque en ocasiones en un contexto formalizado– de los interlocutores sociales, con o sin intervención de los poderes públicos. Tiene un contenido evolutivo, no estático, que permite su adaptación a la evolución de las formas de relación entre los mencionados actores. En consecuencia, el concepto de diálogo social abarca desde reuniones informales para tratar una determinada materia al intercambio que puede tener lugar en el marco de organismos como los Consejos de Relaciones Laborales²⁶. Sin embargo, lo más habitual es que se inicien procesos de diálogo social con objetivos concretos, para lo que generalmente se crean mesas de diálogo social que se reúnen periódicamente hasta que se alcanza un acuerdo. A su vez, el diálogo social puede ser bi o tripartito, en función de si existe o no participación de los poderes públicos, siendo el segundo caso el más habitual en España. El término concertación social, muy utilizado en los años 80, ha ido perdiendo fuerza y siendo sustituido paulatinamente por el de diálogo social. En realidad el término concertación social hace referencia a una realidad más restringida que el de diálogo social: se ciñe a las negociaciones que tienen por objetivo alcanzar un acuerdo sobre una materia determinada con el objetivo de trasladar posteriormente el resultado a una acción regulatoria.

Pero si bien en España no existen normas que obliguen de forma inequívoca a los poderes públicos a negociar con los interlocutores sociales las reformas normativas que éstos se propongan emprender en materia sociolaboral, no puede sostenerse que no exista obligación alguna por parte de los poderes públicos de contar con la participación de las asociaciones empresariales y, muy especialmente, de los sindicatos, cuando planean medidas que afectan a la regulación de las relaciones de trabajo y otras cuestiones de indole social. Ello es así como consecuencia del papel que la Constitución de forma expresa atribuye a los interlocutores sociales en su artículo 7²⁷, del principio de participación consagrado por el artículo 9.2, y también como consecuencia de la propia definición del Estado como “social y democrático de Derecho”, recogida en el artículo 1.1 de la Norma Fundamental. En este sentido, debe sostenerse que la participación sindical y la legitimación de los sindicatos como sujetos sociopolíticos son elementos caracterizadores del Estado social y que el artículo 7 de la Constitución, cuando atribuye a los interlocutores sociales la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios, pone los fundamentos para afirmar que, siendo la finalidad del sindicalismo la tutela colectiva de los trabajadores en todas sus vertientes, es decir, tanto en su vertiente económica como en la social, la política y la cultural, y siendo el diálogo social un medio fundamental para ello, éste es un instrumento necesario para que los interlocutores sociales puedan cumplir su función constitucional.

²⁶ Existen Consejos de Relaciones Laborales en distintas comunidades autónomas, sin embargo no existe un organismo equivalente a nivel estatal.

²⁷ El artículo 7 establece que “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”, artículo que se ha interpretado en el sentido de que atorga a los interlocutores sociales un papel preponderante en el sistema institucional español y de forma mayoritaria entendiendo de forma amplia la expresión “intereses que les son propios” y reconociéndoles una relevancia constitucional que va más allá de la defensa de los intereses profesionales de sus afiliados.

En Francia, la participación sindical en la elaboración de normas estatales sobre el trabajo y el empleo no tiene base constitucional. Si bien el principio de participación es un principio constitucional, su ámbito de aplicación es mucho más restringido que en derecho español. En efecto, el párrafo 8 del preámbulo de la Constitución de 1946 –que forma parte del bloque de constitucionalidad– prevé el derecho de todo trabajador a participar "a través de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como a la gestión empresarial". Parece difícil inferir del texto la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los representantes de los trabajadores y, *a fortiori*, de los empleadores, en la elaboración de las normas en materia social.

La falta de base constitucional para exigir a los poderes públicos que involucren a los interlocutores sociales en la elaboración de las normas reguladoras de la relación de trabajo subordinado no quiere decir que se les excluya del proceso legislativo y reglamentario. Es cierto que las organizaciones patronales y sindicales francesas se han negado siempre a participar directamente en el desarrollo del derecho del trabajo. Ellos preferían dejar que el Estado se encargara de decidir su contenido, haciendo presión para obtener normas adaptadas a sus intereses colectivos. Hoy, sin embargo, el diálogo social se ha convertido en una fuente esencial del derecho del trabajo. En este punto se requiere una aclaración terminológica: el término "diálogo social" se utiliza en Francia a menudo para referirse a cualquier forma de diálogo, formal o informal, a cualquier nivel, entre los representantes de los trabajadores y los empleadores. Sin embargo, en lo que respecta específicamente a la contribución de los interlocutores sociales a la creación de la norma pública, el diálogo social se produce principalmente de dos formas: las grandes conferencias sociales para el empleo (a) y, para usar la terminología de algunos autores, "la negociación legiferante" (b)²⁸.

a. Las grandes conferencias sociales para el empleo

Las grandes conferencias sociales para el empleo se pusieron en marcha en 2012 con el fin de hacer del diálogo social el motor de las reformas y de las relaciones entre los actores sociales. Este es un proceso informal de diálogo que no prevén los textos y que responde a la voluntad del poder entonces recientemente elegido de conferir a la democracia social un papel central en la definición de las políticas sociales. La ambición era más específicamente lograr "a través de la confrontación de ideas y propuestas, su convergencia (...) para lograr construir una" hoja de ruta social "explicitando para cada uno de los ámbitos necesitados de reforma, la metodología a seguir (la consulta previa a la iniciativa del Gobierno, las negociaciones entre los interlocutores sociales, recurrir a un informe preparatorio elaborado por expertos, etc.) y el calendario"²⁹. Organizadas anualmente, las grandes conferencias sociales para el empleo son un espacio de concertación social ampliada compuesto por representantes del Gobierno y de los sindicatos (no necesariamente representativos a nivel nacional e intersectorial) y las organizaciones empresariales, sino también representantes de las autoridades locales hasta un total de no menos de 300 participantes. Las asociaciones no profesionales –de defensa de los intereses de personas con discapacidad, de lucha contra las discriminaciones, de defensa del medio ambiente, etc.– fueron invitadas a presentar contribuciones escritas a través del sitio web de la conferencia.

Entre 2012 y 2015 se llevaron a cabo cuatro grandes conferencias. Sin embargo, para demostrar su oposición a las medidas adoptadas por el Gobierno (aplazamiento de la entrada en vigor de la obligación de las empresas de medir ciertos factores de penosidad), varios sindicatos –entre ellos CGT y FO– decidieron no participar en la totalidad de los trabajos de la tercera conferencia. A raíz de este episodio, la gran conferencia social anual dirigida a elaborar una hoja de ruta general fue abandonada y reemplazada por encuentros bilaterales sobre temas específicos elegidos por el poder político. Es ésta también la metodología que sigue el actual Gobierno.

²⁸ AUZERO, G. y DOCKES, E., «Droit du travail», Précis Dalloz, 2014, págs. 1333 y ss.

²⁹ Feuille de route sociale, Julio de 2012, pág.2.

b. La «negociación legiferante»

La expresión hace referencia a los diferentes procesos de negociación "de los acuerdos susceptibles de adquirir fuerza legal o reglamentaria"³⁰. Se refiere en particular a los acuerdos nacionales interprofesionales concluidos como consecuencia del procedimiento de concertación establecido, de conformidad con el deseo de los interlocutores sociales³¹, por la Ley nº 2007-130 de 31 de enero de 2007 sobre la modernización del diálogo social³², pero también en el contexto de negociaciones iniciadas de forma espontánea por los interlocutores sociales.

El procedimiento de concertación establecido en el año 2007 se define en el artículo L.1 del Código de Trabajo, en un capítulo preliminar titulado "Diálogo Social". El legislador francés confiere así un sentido estricto al término "diálogo social", que se refiere específicamente a los tres procedimientos de concertación, de consulta y de información que figuran en el capítulo³³. La situación del capítulo "Diálogo Social" al inicio del Código de Trabajo da fe de su importancia en el desarrollo de la legislación laboral. En concreto, el artículo L1 establece la obligación del Gobierno de remitir a los interlocutores sociales todo proyecto de reforma en materia de relaciones laborales individuales y colectivas, empleo y formación profesional. Del texto se desprende que, salvo en casos de emergencia³⁴, todas las reformas relacionadas con el derecho del trabajo, el empleo y la formación profesional –pero no la protección social– deben ser objeto de consulta previa con las organizaciones sindicales representativas a nivel nacional e interprofesional en previsión de la posible apertura de una fase de negociación entre ellos. La consulta se hace en base a un documento de orientación –una carta de encuadramiento de la negociación (lettre de cadrage)– en el que el Gobierno presenta "elementos de diagnóstico, los objetivos perseguidos y las principales opciones". Los términos no se especifican con más detalle en el texto. Esto demuestra que cuando se deciden a iniciar negociaciones, los interlocutores sociales deben establecer el límite de tiempo que consideran necesario para llevar a cabo dichas negociaciones. Por último, en el caso de conclusión de un acuerdo nacional interprofesional, debe destacarse que ni el Gobierno ni el legislador están legalmente obligados a cumplir con los términos del acuerdo, de los que sin embargo en la práctica les resultará difícil sustraerse.

Sin embargo, hay que subrayar de forma general que la obligación no es muy apremiante para el Gobierno, quien dispone de un importante margen de apreciación en cuanto a las modalidades de concertación o para invocar el motivo de la urgencia. Ello se comprobó una vez más con las reformas del Código de Trabajo de 22 de septiembre 2017³⁵.

Pues, para reforzar el papel de la democracia social en el sistema institucional francés, se llegó a prever la constitucionalización de la obligación definida en el artículo L1 del Código de Trabajo. En concreto, en 2013 el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley constitucional *relativo a la democracia social*. No se trataba de atribuir un espacio reservado a los interlocutores sociales para elaborar directamente la norma –el legislador seguía siendo el único autor de la ley– pero el objetivo era crear un nuevo título en la Constitución dedicado al diálogo

²⁸ AUZERO, G. y DOCKES, E., «Droit du travail», Précis Dalloz, 2014, págs. 1333 y ss.

²⁹ Feuille de route sociale, Julio de 2012, pág.2.

³⁰ AUZERO, G. y DOCKES, E., op. cit.

³¹ Posición común de 16 de julio de 2001 sobre las vías y medios de profundización de la negociación colectiva.

³² El legislador ya se comprometió «solemnemente» a través de la ley de 4 de mayo de 2004, a «reenviar a la negociación nacional interprofesional toda reforma de naturaleza legislativa relativa al derecho del trabajo.

³³ En efecto, otros dos textos forman parte del capítulo titulado "Diálogo Social". Se trata de los artículos L2 y L3, que prevén los procedimientos de información y consulta con los interlocutores sociales sobre los proyectos de reforma del Gobierno en el marco de comisiones nacionales.

³⁴ La urgencia es apreciada por el Gobierno. Éste debe, sin embargo, informar a los interlocutores sociales de su decisión de no someter el proyecto de reforma al procedimiento de concertación y, sobre todo, debe motivar su decisión. (Art. L1, punto 4).

³⁵ DAUXERRE, L., Sur l'érosion de l'article L.1 du Code du travail, Lexisnexis, JCP S 2017, nº36, 1275.

social previo a la ley y que preveía la remisión a los interlocutores sociales de cualquier proyecto de ley o reglamento presentado por el Gobierno, así como de toda propuesta de ley que emanara de un parlamentario. Sin embargo, sin mayoría en el Congreso, el proceso de revisión de la Constitución nunca fue llevado a cabo³⁶.

Además de los acuerdos celebrados en el ámbito del artículo L1 del Código de Trabajo, la “negociación legiferante” también incluye los acuerdos nacionales interprofesionales en el marco de las negociaciones iniciadas de forma espontánea por los interlocutores sociales. Estos acuerdos, actualmente ya muy numerosos, han sido en su mayoría total o parcialmente incluidos en proyectos o proposiciones de ley y contribuyen en gran medida al desarrollo de la legislación negociada, que en la actualidad es la regla general en materia de derecho laboral, del empleo y la formación profesional.

4. LOS TRABAJADORES DE EDAD EN EL MARCO DE LA CONCERTACIÓN GENERAL

Debe señalarse que en España los interlocutores sociales se han ocupado muy escasamente de los trabajadores de edad en los ámbitos generales de diálogo social, aunque últimamente esta tendencia parece estar empezando a cambiar de forma tímida. En este sentido puede apuntarse a algunas referencias que el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento y el empleo de 29 de julio de 2014, firmada por el Gobierno, los sindicatos más representativos CC.OO. y UGT y las patronales CEOE y CEPYME, hace al colectivo de trabajadores mayores de 45 años, considerándolos un colectivo que merece especial atención en los planes de recuperación del empleo previstos en el acuerdo y al que se dará preferencia en la elaboración de itinerarios personalizados para el empleo.

Al margen de ello, más allá de menciones reiteradas sobre la inevitable extensión de la vida activa en diversos documentos³⁷, nunca se ha adoptado una visión de conjunto sobre la materia. En este sentido, nunca antes de la aprobación de la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores de Más Edad (Estrategia 55+), cuya elaboración y contenido se referirá más adelante, se había considerado la adopción de medidas globales que efectivamente promuevan que los trabajadores de edad permanezcan en el mercado de trabajo. Las políticas se habían articulado primordialmente alrededor de dos ejes: en primer lugar, subvencionar a las empresas para que contrataran o mantuvieran en el empleo a trabajadores de edad, tanto antes como después de que éstos alcancen la edad legal de jubilación, a través de bonificación de las cotizaciones y, en segundo lugar, la adopción de medidas para asegurar ingresos suficientes para quienes se vieran forzados a abandonar el mercado de trabajo. Más recientemente únicamente se han aprobado normas para forzar el alargamiento de la vida laboral, como el retraso de la edad legal de jubilación.

Frente a esta realidad solamente puede contraponerse que la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 señala a los mayores de 55 años, junto con otros, como colectivo prioritario para el empleo en relación al ámbito de oportunidades de empleo y fomento de la contratación, como también lo hace su sucesora, la Estrategia 2014-2016³⁸.

³⁶ El proceso de revisión de la Constitución requiere que el proyecto sea votado por una mayoría de 3/5 de diputados y senadores reunidos para la ocasión en el Congreso. Sin dicha mayoría, François Hollande, ha renunciado hasta ahora a convocar el Congreso.

³⁷ Vid. por ejemplo Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Comité Permanente para el Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo de 29 de diciembre de 2010, que afirma que “la Comisión considera la extensión de la vida laboral como un objetivo necesario y deseable”. El Pacto de Toledo se alcanzó en 1995 por parte del Gobierno y la mayoría del Parlamento con el objetivo de analizar los principales problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y las reformas que deban emprenderse. Vid. también la Exposición de Motivos de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre la actualización, adaptación y modernización del sistema de Seguridad Social.

³⁸ A pesar de ello, en la agenda de la mesa de diálogo social tripartita planteada para el otoño de 2017 no aparece ninguna referencia al empleo de los mayores. <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3129>.

Sin embargo, sí debe señalarse que la Estrategia 55+ tiene su origen en el diálogo social. La Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adaptación y modernización del sistema de Seguridad Social menciona en su Exposición de Motivos los bajos niveles de participación laboral de los trabajadores de más de 50 años, cuya tasa de actividad se describe como insuficiente. La Exposición de Motivos planea la adopción de una estrategia de empleo global para los trabajadores de edad. Esta estrategia debería incluir las medidas más adecuadas para fomentar la retención de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo y para promover la reinserción laboral de quienes pierden su puesto de trabajo durante los últimos años de su vida laboral.

Pero lo que debe subrayarse particularmente es que la Exposición de Motivos de la Ley 27/2011 relata cómo la adopción de la Estrategia deriva del acuerdo previo entre los interlocutores sociales respecto a que abordar la cuestión del empleo de los trabajadores de edad es una necesidad urgente. La voluntad de los interlocutores sociales de afrontar esta cuestión se expresó en el Acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo, que forma parte del Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Seguridad de las Pensiones, firmado el 2 de febrero de 2011 por los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. El texto del Acuerdo establece que “Para mejorar la situación laboral de los trabajadores de edad es necesaria una visión integral de las políticas públicas. La visión general, junto con los incentivos económicos utilizados hasta el momento, integrarían los valores positivos de mantener dichos trabajadores en la empresa”. Los firmantes piden al Gobierno que prepare, antes del 30 de septiembre de 2011, y previa consulta y negociación con los interlocutores sociales, una estrategia global de empleo para los trabajadores de edad.

Dicha Estrategia debía incluir, en opinión de los agentes sociales, medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer el mantenimiento de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo y promover la reincorporación de quienes pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral. Posteriormente el Gobierno se comprometió a la adopción de la Estrategia a través del 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.

En el lado francés, la tasa de empleo especialmente baja del grupo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años y sus consecuencias sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones permiten explicar un abordaje de la cuestión más precoz que en España. Desde 1993, varias leyes intervinieron para actuar sobre la financiación de las pensiones al jugar sobre las tres variables posibles: el importe de las cotizaciones sociales, el período de seguro y la edad de jubilación. Sin embargo, a partir de 2003, bajo la presión de la Unión Europea, el legislador también empezó a preocuparse por el alargamiento de la vida laboral. Ello se reflejó en el cierre gradual de diversos planes de jubilación anticipada públicos y los muchos incentivos para la jubilación anticipada previstos legalmente. La Ley de 2003 marcó una ruptura en un país que, en los anteriores treinta años, había favorecido las cesaciones anticipadas de actividad. El cambio era tan profundo que necesitaba de la movilización de todos los actores implicados, especialmente de los interlocutores sociales. De esta forma, en aplicación de la ley de 2003, se invitó a los interlocutores sociales a iniciar dos negociaciones: una sobre el reconocimiento de la *penosidad* en el trabajo, y la otra sobre el empleo de las personas mayores. Si bien la primera no tuvo éxito, esta última acabó conduciendo a la conclusión del acuerdo nacional interprofesional de 9 de marzo de 2006 *relativo al empleo de las personas mayores para favorecer su retención y su vuelta al trabajo*³⁹. Este acuerdo fue la base para el desarrollo del Plan de acción nacional concertado para el empleo de las personas mayores 2006-2010 sobre el que regresaremos (cf. infra).

³⁹ El acuerdo fue concluido, por la parte patronal, por las tres organizaciones representativas en el plano nacional e interprofesional (MEDEF, CGPME y UPA) y, del lado de los trabajadores, por tres de las cinco organizaciones sindicales representativas al mismo nivel (CFDT, CFTC y CFE-CGC). Como suele ser el caso, los dos sindicatos denominados “contestatarios”, CGT y CGT-FO, no lo firmaron.

Desde entonces el empleo de las personas mayores es un tema que se ha discutido con menos frecuencia. Hay que subrayar que ya se ha hecho mucho por el empleo del colectivo con edades entre 55 y 64 años. Pero se observa que, a partir de 2012, la atención se centró más en los jóvenes y los parados de larga duración. El cambio es aún más relevante ahora: se puede decir que los trabajadores de edad no constituyen un colectivo prioritario para el Gobierno actual.

5. LOS TRABAJADORES DE EDAD COMO OBJETO DE CONCERTACIÓN ESPECÍFICA

5.1. La Estrategia española 55+

Aunque superando los plazos fijados por los interlocutores sociales, el Gobierno aprobó, mediante 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, la Estrategia Global de Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y Más). La Estrategia se presenta como la hoja de ruta que debe orientar la actuación de las Administraciones Públicas respecto a las medidas dirigidas al colectivo de trabajadores de más de 55 años y el documento destaca que la Estrategia incluye medidas de gran relevancia social y económica, cuya finalidad última es elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los mayores de 55 años, 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 a la salud laboral, y promover su reincorporación al mercado de trabajo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo.

Así la Estrategia afirma constituir el instrumento para establecer el marco general de las políticas que se dirijan a favorecer el empleo de las personas mayores de 55 años, además de ser el marco general de actuación de las Administraciones Públicas en la materia. En primer lugar la Estrategia 55 y Más realiza un diagnóstico de la situación y de las perspectivas de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo en España, en el que se constata que los mayores de 55 años presentan unos niveles de actividad y de empleo bajos, particularmente a partir de los 60 años, así como una tasa de paro inferior al conjunto de la población activa, aunque el paro de larga duración tiene una mayor incidencia.

La Estrategia fija cuatro objetivos básicos: en primer lugar, elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los trabajadores mayores de 55 años; en segundo lugar, favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 55 años para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la existencia de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas; en tercer lugar, mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores mayores de 55 años, con particular atención a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo; y, finalmente, promover la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo.

Para conseguir dichos objetivos la Estrategia establece un conjunto de líneas de actuación, de las que se afirma que *“han de servir para potenciar un tratamiento específico por parte de las Administraciones Públicas y de los interlocutores sociales de la situación laboral de las personas mayores de 55 años”*.

Las líneas de actuación planteadas por la Estrategia se articulan alrededor de tres grandes ejes: las relacionadas con el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 55 años (eje 1), las relacionadas con las condiciones de trabajo de los trabajadores mayores de 55 años, con particular atención a la seguridad y a la salud en el trabajo (eje 2), y las relacionadas con la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo y con la protección social de la situación de desempleo (eje 3).

Los ejes 1 y 3 de las líneas de actuación suponen en términos generales un compendio y actualización de las medidas ya existentes para favorecer el empleo de los trabajadores de más edad, encontrándose los elementos más novedosos sistematizados en el eje 2. De esta forma,

en el eje 1, dedicado a las políticas de mantenimiento del empleo de los mayores de 55 años aparecen como elementos destacados la jubilación parcial y el contrato de relevo –que, con las modificaciones operadas por la Ley 27/2011, parecen condenados a una futura marginalidad– o los incentivos generales para el mantenimiento del empleo –que, por una parte, la Estrategia Española de Empleo se propone ampliar pero cuya eficacia es discutible y que la Estrategia 55 y Más quiere examinar para determinar en qué medida están realmente contribuyendo al mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad–. Más novedosas son las medidas propuestas para favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores autónomos mayores de 60 años.

Pero la Estrategia no incluye sólo líneas de actuación relacionadas con el mantenimiento del empleo de los mayores de 55 años sino también medidas para mejorar los niveles de reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo y también medidas en relación a la protección social durante la situación de desempleo.

Como se ha destacado, la línea de actuaciones que presenta los elementos más novedosos de la Estrategia es la que se refiere a las condiciones de trabajo de los mayores de 55 años. En este ámbito se identifican dos grandes ejes de actuación que se centran en cuestiones vinculadas a la jornada de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo.

a) Propuestas en materia de tiempo de trabajo

En materia de jornada de trabajo la Estrategia parte de la constatación de la necesidad de que los trabajadores mayores de 55 años puedan tener mayor flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo y de forma específica mayores facilidades para reducir la jornada con el objetivo de que la salud del trabajador (tanto la influencia del trabajo en la salud como de la salud en el trabajo) no le empuje al cese completo de su actividad laboral.

La Estrategia se fija por tanto como objetivo que los trabajadores mayores de 55 años puedan reducir progresivamente su jornada laboral. Para ello no existen en la actualidad instrumentos en la normativa laboral española, al margen de la jubilación parcial. Precisamente la jubilación parcial adolece según el documento de la Estrategia de “*una serie de rigideces, así como una cierta dificultad jurídica para su realización*”, como consecuencia de la necesidad de suscribir un contrato de relevo. Paradójicamente las dificultades apuntadas por la Estrategia se acentuarán en el futuro como consecuencia de las modificaciones que la Ley 27/2011 introduce en dicho instrumento.

En atención a esta falta de instrumentos para poder lograr el mencionado objetivo, la Estrategia propone estudiar la viabilidad jurídica, económica y social de establecer en la legislación laboral un derecho a la reducción de jornada, con la consiguiente reducción proporcional del salario, así como estudiar las medidas de protección social que podrían acompañar dicha iniciativa.

Se trata, sin duda, de la “propuesta estrella” de la Estrategia, pero no por ello otras propuestas pueden tener una menor incidencia sobre el trabajo de quienes se acercan a la edad de jubilación, como son el impulso de estrategias organizativas que adapten los ritmos, descansos, turnos y horarios de trabajo a las condiciones físicas del trabajador mayor y medidas que aborden cambios en la actividad de los trabajadores. Esta última propuesta es de gran calado y permitiría una mayor adaptación de las exigencias de la actividad laboral a las condiciones físicas y a la salud de los trabajadores durante los últimos años de su vida laboral. Son de forma clara y evidente medidas que supondrían una flexibilización que posibilitaría la permanencia en la vida activa de muchos trabajadores que en la actualidad se sienten incapaces de mantener el ritmo de respuesta a las exigencias empresariales como consecuencia del deterioro de sus condiciones físicas y en ocasiones psíquicas y que por ello se ven abocados a la salida del mercado de trabajo.

Dicha medida se acompaña de otras como las acciones para desarrollar nuevas competencias y destrezas en el trabajo, a través de la rotación de tareas o del enriquecimiento del puesto de trabajo, o la implantación de programas complementarios encaminados a mantener actualizados los conocimientos técnicos a nivel profesional.

b) Propuestas sobre seguridad y salud en el trabajo

En primer lugar la Estrategia propone incidir en la importancia de contemplar en las evaluaciones de riesgo los factores inherentes a la edad y a la antigüedad. En segundo lugar, en base a los resultados de la anterior evaluación se considera necesario proceder a una adecuada planificación de la actividad preventiva que incluya un programa adecuado de vigilancia de la salud específica en función de los riesgos y adaptada a la edad del trabajador en la que se tengan en cuenta determinados factores vinculados al envejecimiento y a las patologías derivadas de éste⁴⁰. El programa debería comprender actividades formativas e informativas, entre las que se citan, a título ejemplificativo, la formación de los trabajadores sobre cómo pueden mantener y promover su propio rendimiento físico y psicológico (gestión del estrés y prevención del agotamiento) o la información sobre cómo conseguir un buen mantenimiento físico. Finalmente, la Estrategia específica que las evaluaciones de riesgo y la planificación y programación de la actividad preventiva tendrán en cuenta los riesgos específicos que afecten a las mujeres de más edad.

Al margen de las medidas comentadas, se pretende que, en caso de que *“la edad pudiera comenzar a ser un handicap para que el trabajador o la trabajadora desempeñe determinados puestos de trabajo, deberán plantearse todas las opciones posibles, antes de su salida del mercado de trabajo”*. Se hace mención a medidas preventivas de movilidad funcional, junto con otras estrategias dirigidas a la adaptación del puesto de trabajo con el fin de garantizar la seguridad y salud del trabajador mayor.

En materia de protección social el Gobierno, en el documento de la Estrategia, se compromete a que a través del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se impulse la realización de investigaciones específicas en materia de condiciones de trabajo y de salud de los trabajadores mayores con el fin de detectar perfiles de morbilidad asociados con la edad que ayuden al diseño de intervenciones concretas, así como de estudios epidemiológicos que determinen aquellas ocupaciones potencialmente más peligrosas en función de la siniestralidad y definan el impacto que ejerce la edad sobre la misma. En base a los resultados de dichos estudios, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo analizará y discutirá posibles estrategias que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores de más edad. El compromiso alcanza también el análisis y determinación de medidas, por parte de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, para la aplicación de coeficientes reductores a la edad ordinaria de jubilación para que los trabajadores que realicen determinadas actividades que supongan un riesgo para su seguridad y salud puedan acceder de forma anticipada a la jubilación.

c) La no implementación de la Estrategia

La Estrategia 55+ se consideró en el momento de su aprobación como una iniciativa muy novedosa. Pero su desarrollo no ha cumplido las expectativas. La situación es especialmente decepcionante, puesto que debe ponerse de relieve que las medidas propuestas por la Estrategia no han sido desarrolladas en grado alguno.

Debe tenerse en cuenta que pocas semanas después de la aprobación de la Estrategia tuvieron lugar las elecciones a las Cortes Generales, produciéndose un cambio de orientación

⁴⁰ La Estrategia concreta determinados factores que deberían necesariamente incluirse en dicho programa y que son la movilidad limitada de las articulaciones, la disminución de la fuerza, la reducción de la capacidad funcional física, la reducción de la percepción y de la capacidad para tomar decisiones, la reducción de la capacidad visual, la reducción de la capacidad auditiva y la capacidad de reacción ralentizada.

política de la mayoría parlamentaria. El nuevo Gobierno del Partido Popular, con el apoyo de la mayoría absoluta parlamentaria obtenida, no mostró, desde el comienzo de su mandato, ningún tipo de interés en el desarrollo e implementación de las iniciativas propuestas por la Estrategia.

No tiene incluso ningún sentido la evaluación de los resultados de la Estrategia, ya que no ha habido ningún intento de implementar cualquiera de las medidas propuestas en la misma. En consecuencia, casi 5 años después no hay cambios o novedades acerca de las políticas para favorecer que los trabajadores de edad encuentren las condiciones adecuadas para permanecer más tiempo en el mercado de trabajo. Las únicas medidas adoptadas han intensificado la situación de alta vulnerabilidad de las personas que pierden su trabajo y no pueden encontrar un nuevo empleo en un contexto en que las cifras de desempleo se dispararon y se mantienen aún a día de hoy muy elevadas⁴¹.

Ahora debería darse una segunda oportunidad a la Estrategia y las autoridades públicas españolas deberían asumir sus objetivos y diseñar políticas específicas para abordar seriamente los problemas a los que se enfrentan los trabajadores de mayor edad para permanecer en el mercado laboral. También los interlocutores sociales, que estaban en el origen de la Estrategia, no exigieron, ya desde su aprobación, su aplicación con suficiente fuerza. No han demostrado que el empleo de los trabajadores mayores sea una verdadera prioridad para ellos. Esto está empezando a cambiar, con algunas iniciativas como la Garantía +55, promovida por el sindicato UGT de Catalunya⁴², pero su compromiso todavía debería intensificarse.

5.2. Francia: los límites del diálogo social en materia de empleo de los trabajadores de edad

Acabar con la cultura de la jubilación anticipada necesitaba de una voluntad política fuerte pero también el compromiso de los interlocutores sociales para acompañar el cambio. En este contexto el acuerdo nacional interprofesional del 9 de marzo de 2006 definió un conjunto de medidas que se referían específicamente a los trabajadores de edad. (a) Este enfoque generacional del empleo, que facilitó la adquisición de una conciencia sobre una problemática hasta entonces ocultada, fue objeto sin embargo de críticas. Algunos denunciaron el carácter estigmatizante del proceso y preconizaron un enfoque indiferenciado de las cuestiones de empleo. Otros hicieron valer que conducía a oponer las categorías de trabajadores económicamente frágiles debido a su edad, volviendo así a poner en juego el conflicto entre generaciones en detrimento de los jóvenes. Así es como en 2012 el "contrato de generación", cuya puesta en ejecución ha sido confiada a los interlocutores sociales, reemplazó el dispositivo anterior a favor del empleo de los trabajadores de edad. (b) Sin embargo, a pesar del apoyo unánime que rodeaba entonces esta medida emblemática de la presidencia de François Hollande, se reveló ser un fracaso. En septiembre 2017, el nuevo Gobierno decidió suprimirla, de tal forma que ya no existe dispositivo específico a favor del empleo de los trabajadores de edad (c).

a) El ANI sobre el empleo de los trabajadores de edad : medidas específicamente dedicadas a los trabajadores de edad

En Francia, el acuerdo nacional interprofesional de 9 de marzo de 2006 sobre el empleo de los trabajadores mayores fue la primera contribución importante de los interlocutores sociales en favor del empleo de las personas mayores. La aportación de este texto puede parecer limitada debido al carácter poco novedoso de las disposiciones contenidas en el mismo⁴³; como un

⁴¹ Por ejemplo, la edad mínima para acceder a un subsidio de desempleo previsto para quienes han agotado las prestaciones contributivas de desempleo ha aumentado de 52 a 55 años y los requisitos para acceder a él se han endurecido (Real decreto-ley 4/2013, de 15 de marzo).

⁴² UGT, "Garantía +55. És l'hora de rescatar persones", Unió General de Treballadors, 2015.

⁴³ Sin embargo, debe mencionarse la creación del contrato de duración determinada para trabajadores de edad, que había de permitir alentar el retorno al empleo de los trabajadores mayores a través de una modificación de las normas aplicables a los contratos de duración determinada. El contrato, sin embargo, no ha obtenido el éxito esperado, puesto que se utiliza con poca frecuencia por parte de las empresas.

autor señaló, parece haber sido "más un catalizador de dispositivos existentes en materia de política de empleo y de formación profesional que un iniciador de nuevas medidas"⁴⁴. Pero precisamente ahí radica su interés: el acuerdo procede, en efecto, a un enfoque integral del problema del empleo de los trabajadores de edad e identifica una serie de acciones y cambios legales necesarios para mejorar su tasa de empleo. Algunas de las medidas recomendadas requerían de la intervención de los poderes públicos; además, el acuerdo también reclamaba del Estado la puesta en marcha de un plan nacional concertado de acción. A partir de junio de aquel año, el Gobierno organizó una conferencia social en el marco de la que se aprobó el Plan Nacional de Acción para el Empleo de los trabajadores de edad 2006-2010.

Se identificaron cinco objetivos, que se concretan en treinta y una acciones específicas:

- Objetivo 1: Cambiar las representaciones socioculturales (4 acciones)
- Objetivo 2: Fomentar la continuidad en el empleo de los trabajadores de más edad (10 acciones)
- Objetivo 3: Promover la vuelta al empleo de los trabajadores de más edad (10 acciones)
- Objetivo 4: Introducir adaptaciones en las últimas etapas de las carreras profesionales (7 acciones)
- Objetivo 5: Garantizar un seguimiento tripartito durante todo el tiempo de ejecución del plan

Las medidas para cuya aplicación se requería la intervención de las autoridades públicas fueron en su mayoría ejecutadas, total o parcialmente. Tal es el caso por ejemplo de algunas medidas de adaptación de los últimos tramos de las carreras profesionales como la flexibilización de las condiciones de la jubilación gradual, que permite al trabajador recibir parte de su pensión sin dejar de trabajar a tiempo parcial, así como la toma en consideración de la penosidad⁴⁵. Sin embargo, como se destaca en el acuerdo de 2006, la mejora de la tasa de empleo de los trabajadores de edad también depende de la implicación de las empresas y de los sectores, que "deben buscar e implementar los medios para ayudar a anticipar las condiciones mantenimiento y la evolución en el empleo para los mayores de 45 años" (Título II). Por lo tanto, se plantea la cuestión de cómo movilizar a las empresas, teniendo en cuenta que los prejuicios hacia los trabajadores de edad siguen perviviendo. Para superar la fuerte resistencia de los actores, el Parlamento creó en 2009⁴⁶ la obligación trienal de negociar un acuerdo colectivo de empresa para desarrollar un plan de acción para el empleo de las personas mayores. Quedan afectadas las empresas que cuenten con 50 o más trabajadores, y la obligación se acompaña de una sanción económica. Por otra parte, para asegurar la consistencia de los compromisos, el contenido del acuerdo fue regulado de forma precisa, de tal manera que la ley impone rúbricas que posteriormente fueron detalladas a través de decretos:

- Un objetivo cuantificado de mantenimiento en el empleo o de contratación de trabajadores de edad avanzada;
- Medidas a favor de la continuidad en el empleo y la contratación de trabajadores mayores correspondientes a al menos tres áreas de acción elegidas entre una lista establecida por decreto. Algunas de estas medidas deben ir acompañadas de indicadores cuantificados;
- Las modalidades de seguimiento de cada medida y de la realización de los objetivos fijados.

Este dispositivo a favor del empleo únicamente de los trabajadores mayores ha sido sustituido por un dispositivo intergeneracional que favorece la alianza de las edades.

⁴⁴ FAVENNEC-HERY, F., « L'accord national interprofessionnel relative à l'emploi des seniors: un premier pas », JCP S 2005, 1329.

⁴⁵ Ambos dispositivos han sido modificados de forma significativa por la ley de 20 de enero 2014, de garantía del futuro y la justicia en el sistema de pensiones.

⁴⁶ Ley n°2008-1330 de financiación de la seguridad social, de 17 de diciembre de 2008.

b) El “contrato de generación”: la promoción de un enfoque intergeneracional

El objetivo del “contrato de generación” era hacer frente a un doble problema del mercado laboral: la baja tasa de empleo de los trabajadores mayores y la precariedad del empleo de los jóvenes. Considerando que tratar ambos temas por separado puede conducir a un conflicto entre generaciones, el dispositivo ofrece por el contrario promover la alianza de las edades a través de un tratamiento conjunto de la cuestión. Poco después de la elección presidencial y de acuerdo con el procedimiento de concertación del artículo L1 del Código de Trabajo, se invitó a los interlocutores sociales a negociar sobre la base de una carta marco del Ejecutivo. Después de una negociación relámpago de poco más de un mes, se alcanzó⁴⁷ un acuerdo nacional intersectorial por parte de todos los sindicatos (lo que no es frecuente en Francia) y las asociaciones empresariales. El acuerdo fue posteriormente incorporado en su totalidad a un proyecto de ley aprobado el 1 de marzo de 2013⁴⁸. Sin embargo, cabe señalar que, en lo que respecta a los trabajadores mayores, la reforma trajo pocos cambios, a excepción de que los compromisos que les afecten deberán ahora ser incluidos en un acuerdo o, en su defecto, un plan de acción intergeneracional. De hecho, la contribución del contrato de generación concierne principalmente a los jóvenes. Más precisamente, la obligación para las empresas que cuenten con 50 o más trabajadores de concluir un acuerdo o, en su defecto, de adoptar un plan de acción *seniors* se ha complementado con una obligación similar a favor del empleo de los jóvenes⁴⁹. Para terminar, hay que señalar que esa obligación era uno de los dos componentes del llamado “contrato de generación”. El segundo consistía en la creación de una subvención a percibir en caso contratación de jóvenes menores de 26 años a través de un contrato indefinido y, en principio, a tiempo completo, bajo las condiciones del dispositivo, y la contratación de una persona de 55 años o más o, como mínimo, el mantenimiento en el empleo de una persona de 57 años o más. Esta subvención anual se reservaba para las empresas con menos de 300 trabajadores y se eleva a 4.000 euros (12.000 euros en total en 3 años) en caso de mantener un trabajador mayor en el empleo y se aumentó a 8.000 euros en caso de contratación de un trabajador de edad (24 000 euros como máximo en un período de 3 años).

En combinación con las reformas de pensiones de 2003 y 2010, las medidas adoptadas en la prórroga del plan de acción conjunta 2006-2010 han permitido, como hemos visto, mejorar la

⁴⁷ Acuerdo Nacional Interprofesional de 19 de octubre de 2012, relativo al contrato de generación

⁴⁸ Ley n°2013-185 de 1 de marzo de 2013 relativo a la creación del contrato de generación.

⁴⁹ Contenido imperativo de los acuerdos o planes de acción intergeneracional:

1- Un diagnóstico previo del empleo de los jóvenes y de los mayores a través de elementos fijados por decreto (art. D.5121-27 del Código de Trabajo)

2- Las franjas de edad afectadas por los compromisos (art. R.5121-28, 1° del Código de Trabajo)

3- Compromisos a favor de la inserción duradera de los jóvenes, lo que incluye elementos fijados por decreto (art. R.5121-28, 2° del Código de Trabajo)

4- Compromisos a favor del empleo de los trabajadores de edad incluidos elementos fijados por decreto (art. R.5121-28, 2° del Código del Trabajo)

a. Los objetivos cuantificados de la empresa, del grupo de empresas o del sector de actividad en materia de contratación y mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad;

b. Medidas para promover la mejora de las condiciones de trabajo y la prevención de la penosidad, especialmente la adaptación del puesto de trabajo;

c. Las acciones pertinentes en al menos dos de las cinco áreas siguientes:

♣ Selección de trabajadores mayores en la empresa, grupo o sector;

♣ Anticipación de la evolución y la gestión de la edad;

♣ Organización de la cooperación entre las generaciones;

♣ Desarrollo de las competencias y las cualificaciones y el acceso a la formación;

♣ Planificación y adaptaciones durante los últimos años de actividad laboral y de la transición del trabajo a la jubilación.

5- Acciones que permitan la transmisión de conocimiento y de competencias a favor de los jóvenes y de los trabajadores de edad.

situación laboral de los trabajadores mayores. Sin embargo, debemos también señalar que los mayores de 50 años, cuando se encuentran en situación de desempleo tienen muchas dificultades para encontrar un nuevo puesto de trabajo y permanecen en el desempleo de larga duración en mayor medida que cualquier otra categoría de edad. El "contrato de generación", a pesar de adaptaciones aportadas al dispositivo y a pesar de nuevas medidas específicas para los trabajadores mayores adoptadas en 2014, no permitió mejorar las cifras: en 2016 como en 2013, 6 parados de cada 10 de 50 años y más están en paro por lo menos desde hace 1 año, contra 4 sobre 10 para los 25-49 años y menos de 3 sobre 10 para menos de 25 años.

El contrato de generación, que fue presentado como una innovación relevante al dirigirse de manera indisociable a los jóvenes y a los mayores, no respondió a las expectativas.

c) La supresión del "contrato de generación"

Cualificado de «fracaso» en el informe del Tribunal de Cuentas⁵⁰, el «contrato de generación» ha sido revocado por la Ordenanza 2017-1387 de 22 de septiembre de 2017 relativo a la previsibilidad y el aseguramiento de las relaciones de trabajo⁵¹.

El fracaso del dispositivo se explica según el Tribunal por la complejidad de un dispositivo híbrido que tenía la ambición de responder a tres objetivos distintos: el desempleo de los jóvenes, el desempleo de los mayores y la transmisión de las competencias en las empresas. En consecuencia, el dispositivo desplegado por los interlocutores sociales a nivel nacional ha sido percibido por las empresas como una carga suplementaria inadaptada a sus necesidades⁵².

Conviene subrayar que antes reformarlo el Gobierno prefirió revocarlo en los dos aspectos siguientes: por un lado, la obligación impuesta a las empresas de 50 trabajadores y más, bajo pena de sanción financiera, de concluir un acuerdo intergeneracional o de adoptar un plan de acción y, por otro lado, el beneficio de una ayuda financiera para las empresas y los grupos de menos de 300 trabajadores para cada binomio que asocia a un joven y un trabajador de edad.

Efectivamente la primera obligación se reveló decepcionante. El contenido poco innovador y la aportación muy modesta de los acuerdos colectivos y de los planes de acción de las empresas demuestran la poca movilización de los sectores profesionales y de las empresas que no hicieron suyo el reto, contentándose con responder a sus obligaciones legales para evitar el pago de la sanción financiera. Tomando nota de esta situación, el Gobierno escogió acabar con la obligación simultánea de compromiso de las empresas a favor del empleo los mayores y los jóvenes. Anotaremos que esta supresión corresponde de manera más general a la tendencia actual a favor de la liberalización del diálogo social en las empresas, que había sido empezada por el legislador en 2015⁵³ y que se profundiza con la tercera ordenanza 2017-1385 de 22 de septiembre de 2017 relativa al reforzamiento de la negociación colectiva.

En cuanto al fracaso de la medida de ayuda financiera para el empleo de un trabajador joven y de un trabajador mayor, éste es aún más relevante: a finales de julio de 2015, solo se habían materializado 40.300 contratos frente a los más de 220 000 esperados.

6. CONCLUSIÓN

Conseguir el objetivo de aumentar el número de trabajadores de edad que permanecen en el mercado de trabajo sigue siendo una tarea difícil, ya que la salida prematura del mercado de

⁵⁰ Cour des comptes, "Le contrat de génération: les raisons d'un échec", Rapport public, febrero de 2016. www.ccomptes.fr (consultado el 1-12-2017).

⁵¹ La segunda entre la cinco ordenanzas llamadas « Ordonnances Travail » del 22 de septiembre de 2017.

⁵² Cour des comptes, rapp. préc.

⁵³ Ley n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

trabajo puede ser consecuencia de múltiples razones. De entrada, indudablemente es todavía muy difícil luchar contra la aspiración legítima de aquellas personas que habiendo alcanzado cierta edad y después de muchos años dedicados a su actividad profesional están cansados y quieren más tiempo libre o tienen la sensación de que necesitan y merecen más tiempo para conciliar las obligaciones profesionales y privadas, tales como el cuidado de los nietos o parientes mayores. Sin embargo, si los datos de las encuestas indican que casi uno de cada tres trabajadores con edades comprendidas entre 50 y 59 años desearía trabajar menos⁵⁴, esto no quiere decir que quieran abandonar el mercado de trabajo. Esta constatación pone en evidencia la importancia de las medidas de adaptación de las últimas etapas de la vida laboral, que se encuentran insuficientemente desarrolladas en ambos países.

La flexibilización del tiempo de trabajo, junto con la adaptación de las medidas de seguridad y salud a los requerimientos vinculados con la edad, y la movilidad funcional vinculada a las exigencias de salud y a las capacidades del trabajador, son medidas necesarias para evitar la salida temprana del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. En este sentido, cabe destacar que prolongar la carrera profesional de los trabajadores requiere, sin duda, la previsión de mecanismos individuales que tengan en cuenta los efectos del envejecimiento en el trabajo (adaptaciones de condiciones de trabajo y de empleo en los últimos tramos de la vida laboral), pero también actuar preventivamente sobre las condiciones de trabajo para preservar la salud física y mental de los trabajadores a lo largo de la vida. En otras palabras, la jubilación más tardía requiere el desarrollo de una cultura a favor de la mejora de las condiciones de trabajo y de la prevención de riesgos y de la penosidad en el seno de las empresas en beneficio de todos. Ésta es una condición indispensable para el envejecimiento en buen estado de salud de los trabajadores.

Sin embargo, el éxito de este objetivo pasa también por un cambio en las actitudes empresariales que eviten excluir a los trabajadores de más edad de las acciones formativas que les deben permitir adaptarse a los cambios y que valore la aportación de dichos trabajadores y no vea en ellos sólo un mayor coste salarial o un menor resultado productivo. Igualmente, debe perseguirse el objetivo de evitar la exclusión de los trabajadores de edad de la formación que les permita adaptarse a los cambios.

En esta línea, la participación de los interlocutores sociales en la toma de una amplia gama de medidas para hacer que la presencia de los trabajadores de más edad en el mercado laboral sea sostenible deviene crucial.

En efecto, el aumento de la tasa de empleo de las personas mayores es un objetivo difícil cuya aceptación por parte de la sociedad no puede resultar de la mera acción del Estado e implica el compromiso de los interlocutores sociales y su participación en la elaboración de las normas. El logro de este objetivo pasa por la prolongación de la vida profesional y marca una ruptura en la evolución del Derecho, que se había caracterizado, en la mayoría de los países europeos y hasta los años ochenta, por una reducción sostenida de la duración de la vida laboral. La dinámica de lo que se percibía como el progreso social no sólo se ha detenido sino que se ha invertido. La cuestión es asegurar que este cambio no sea sinónimo de regresión social. Para ello, el Estado debe contar con las partes interesadas para garantizar que, sobre la base de un diagnóstico compartido, se creen nuevos derechos para los trabajadores (sobre todo en términos de formación profesional, adaptación de condiciones de trabajo en los últimos tramos de la vida laboral o toma en consideración de la penosidad), que favorezcan la continuación de la vida laboral y que los actores sociales y sus representados secunden dicho objetivo. Sin embargo, ello requiere que los nuevos derechos creados ofrezcan respuestas adecuadas a las situaciones de los trabajadores mayores para que puedan trabajar durante más tiempo pero también para que puedan abandonar la actividad cuando su salud no les permita seguir.

⁵⁴ EUROFOUND, Sustainable work and the ageing workforce. A report based on the 5th European Working Conditions Survey, Publications Office of the European Union. Luxembourg, 2012.