

REFORMAS AUTONÓMICAS Y ASPECTOS PROGRAMÁTICOS DEL EMPLEO Y DE LAS RELACIONES LABORALES: UNA APROXIMACIÓN AL HILO DE SU TRATAMIENTO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

Francisco Alemán Páez

Catedrático acreditado de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba y licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La materia empleo y relaciones laborales dentro del marco contextual de reformas estatutarias. – 3. La materia de empleo y relaciones laborales: aproximaciones al capítulo II del título VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía. 3.1. Una aproximación sistémica al trasluz de la vertiente programática del empleo y de las relaciones laborales. 3.2. Análisis del Capítulo II del Título VI. – *Resumen-Resum-Abstract.*

1. Introducción

La renovación o reforma de los Estatutos de Autonomía es una de las materias más complejas y de las apuestas más relevantes de la agenda política acometida durante la anterior legislatura, cuyos efectos ocupan y seguirán ocupando gran parte del espacio político venidero. A la naturaleza poliédrica que impregna dicha temática o a su carácter abierto e inacabado, se añade el hecho de suponer un factor reivindicativo de determinadas regiones frente al resto del Estado en demanda de aspiraciones de modernización y mayores dosis de autogobierno.¹ Son conocidos los problemas que acompañan a dicho pro-

Artículo recibido el 25/03/2008; aceptado el 16/05/2008.

1. El mismo Preámbulo del Estatuto de Autonomía Andaluz reconoce los objetivos de “profundizar en el autogobierno extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras”

ceso desde el terreno jurídico, fundamentalmente en la delimitación de los respectivos ámbitos competenciales, y en especial al hilo de las competencias compartidas y ejecutivas. Sin embargo, las reformas estatutarias trascienden sobremanera del terreno técnico debido, entre otras razones, a su instrumentalización dentro del debate partidista, su vertiente regionalizadora, o, en fin, el papel aglutinante que ejerce dicho tema desde un prisma psicosocial, cultural e identitario.²

También son conocidos sendos escollos determinantes en dicho proceso venidero. Primero la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, cuyo rechazo a comienzos de la VIII legislatura encierra un paradigma difícilmente resoluble debido a su propia impronta y ante su previsible inadecuación con las directrices constitucionales, sin olvidar claro está el Estatuto de Cataluña, pendiente de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional. Es obvio que la suerte y la manera como se sustancien tales procesos estatuyentes condicionará muchas claves del desarrollo autonómico a medio y largo plazo y, con ello, la concepción resultante del modelo territorial de Estado. Sin ir más lejos, el ejemplo catalán ha servido de guía y referencia para la elaboración de bastantes normas regionales, entre ellas el propio Estatuto de Andalucía, muchos de cuyos aspectos han sido extrapolados, incluso de manera textual, en su contenido sustantivo. Por ello, el sentido que al final acompañe aquel texto generará un efecto en cadena de gran trascendencia no sólo en clave jurídica, considerando el mimetismo en enfoques y contenidos existente entre los respectivos textos estatutarios, sino sobre todo, y muy especialmente además, en clave política.

En puridad, las reformas estatutarias suponen un paso más dentro del proceso institucionalizador del modelo autonómico diseñado constitucionalmente, y a nuestro entender un perfeccionamiento tan necesario como implícito a sus fases ulteriores de desarrollo. Sabemos que la polaridad impregna las valoraciones argumentables a raíz del

y de ahondar en la "modernización del Estado de las Autonomías", lo que "nos permite hoy la construcción de un nuevo proyecto que ponga en valor y aproveche todas las potencialidades actuales de Andalucía".

2. Sobremanera, porque el sentimiento localista, regionalista o nacionalista infiere dimensiones narrativas, patrones y etiquetas que pasan a ser fácilmente interiorizados como un componente más de la individualidad misma. *Cfr.* a tal efecto, Appiah, A., *La ética de la identidad*, Katz Editores, Buenos Aires, 2007, pp. 111 y ss.; o "Las exigencias de la identidad", *Revista Claves de Razón Práctica*, núm. 172, mayo de 2007, pp. 18-23.

mentado proceso, concibiéndose desde posiciones agoreras que describen una situación caótica, desordenada, anárquica, próxima a la balcanización apologética y desagregada de nuestro país, hasta posturas más serenas, dentro de la objetividad perspectivista requerida en estos casos, que conciben tales cambios como una generalización del derecho a la autonomía en condiciones de igualdad,³ eso sí, con un mayor grado de intensidad aplicativa y bajo el horizonte catalizador de los hechos diferenciales. Sea como fuere, y salvando la resolución de los expedientes apuntados en la más alta sede jurisdiccional, asistimos a una profundización del proceso de "constitucionalización territorial del Estado"⁴ mediante un nuevo impulso descentralizador de la estructura política bajo demandas de mayor poder en la gestión de servicios públicos y de peticiones incrementalistas de autogobierno.⁵ Y todo esto, además, con el trasfondo de fórmulas pseudofederales de distribución de competencias junto a inercias centrífugas de volatilidad electoral, muchas de ellas rentabilizadas por partidos nacionalistas.

Efectivamente, los expedientes autonomistas o federalistas constituyen un artefacto político utilizado en una fase de despliegue histórico de la modernidad misma para reformar la planta de los Estados unitarios.⁶ Generalizados durante el pasado siglo, tales espacios subestatales redimensionan una idea de pluralismo nacional que aspira

3. Como ejemplo, y desde dicho contrapunto valorativo apuntado, *cfr.* las opiniones emitidas en prensa de Arias Salgado Montalvo, "¿Reforma constitucional o reforma electoral?", *El Mundo*, 8/9/07; Vicent Navarro, "El problema territorial y social de España", *El País*, 27/10/05, o Viver Pi-Sunyer C., "Los límites constitucionales de las reformas Estatutarias", *El País*, 6/5/05. Desde un plano más general, *vid.* asimismo Pérez Royo, J., "La reforma del Estado Autonómico", en la obra colectiva *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (Coord. Agudo Zamora, M.), Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

4. Cano Bueso, J., "Hacia una nueva configuración de la constitución territorial de España", en la obra colectiva *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (Coord. Agudo Zamora, M.), Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pp. 14 y ss.

5. El mismo Preámbulo del EA reconoce los objetivos de "profundizar en el autogobierno extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras" y de ahondar en la "modernización del Estado de las Autonomías", lo que "nos permite hoy la construcción de un nuevo proyecto que ponga en valor y aproveche todas las potencialidades actuales de Andalucía".

6. De Blas, A., *Los orígenes del Estado Autonómico*, CPA Estudios/Working Papers 1/2003, p. 1.

a resolverse en el marco de un orden político igualmente plural de valores democráticos compartidos. Ahora bien, principios tradicionales ya conocidos, como los de competencia, jerarquía y distribución territorial, parecen ceder parte de su protagonismo en pro de los criterios de economía, eficiencia y eficacia, uno de cuyos exponentes más palmarios precisamente estriba en la proximidad de los servicios públicos a los ciudadanos.⁷

Es claro que la descentralización político-funcional resultante apareja procesos correlativos de distribución territorial del poder. Sin embargo, tales procesos no tienen que guardar una relación de simetría material, tantas veces supeditada, incluso cartesianamente, bajo sutiles estrategias cooptativas del espacio político. A modo de evidencia ilustrativa, el "café para todos",⁸ eslogan axiológico-operativo de la construcción más reciente de nuestro Estado Autonómico, parece asentarse sobre una dinámica algo artificiosa, esto es, de "asimilación emuladora", que particulariza la región en sí frente al resto de regiones dentro del Estado, muy especialmente bajo el horizonte vindicativo de las comunidades históricas vasca y catalana.

Al elaborar este estudio, varias Autonomías ya gozan de un Estatuto aplicable en sus territorios, otras tienen sus propuestas de reforma en estadios diferenciados de su tramitación parlamentaria, y salvando la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euzkadi, resulta presumible que el resto de Autonomías sustancien sus nuevos Estatutos ante las Cortes durante esta legislatura, una vez quede clarificada la posición del Tribunal Constitucional unificando su doctrina en los pronunciamientos aún pendientes. Cabe asimismo aventurar que la analogía compartida en la articulación general de las instituciones autonómicas (parlamentos, consejos de gobierno, rol presidencial, planta judicial, o, en menor grado, organización interna de las consejerías) se traduzca en una nueva profundización de dicho esquema institucional mediante el impulso conferido al efecto en los

7. Intervención del profesor Masucci en el encuentro internacional de administrativistas, glosada por Carballeira Rivera en *Perspectivas de consolidación del estado autonómico*, RAP, p. 161. El propio Estatuto Autonómico Andalúz apostilla en el Preámbulo la necesidad de "profundizar (en) el autogobierno, extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución para aproximar a la Administración a la ciudadanía".

8. Vid. Hombrados Martos A, *¿Quién quiere café?: El proceso de descentralización en Andalucía y North-East de Inglaterra*", CPA Estudios/Working Papers 12/2005, p. 13.

Estatutos reformados. Paralelamente, y ahondando en esta misma idea, habría que colacionar el proceso de construcción normativa desarrollado en tales ámbitos territoriales, con efectos sinérgicos en el acometimiento y elaboración de los respectivos textos legales y reglamentarios. Sinergias todas que, en definitiva, coadyuvan a definir y consolidar un importante bloque de políticas públicas en dichos ámbitos territoriales.

Así con todo, no todas las entidades regionales llegan ni pueden llegar a disfrutar un mismo grado de autonomía política. Y es que el "diferencialismo asimétrico", entendido como expediente adecuado a una situación de diversidad material según las disponibilidades funcionales existentes en cada ámbito autonómico, depende de cómo confluyan un complejo elenco de factores: desde el desarrollo experimentado en las Comunidades, por las instituciones de autogobierno, del grado de enraizamiento alcanzado en su dinámica operativa, de la capacidad fiscal y financiera de las autonomías, la gestión material del marco de competencias, el peso de ciertos indicadores económicos o elementos agregados (v. gr. extensión geográfica, población, desempleo, flujos de inmigración, etc.), estructuras organizacionales públicas y semipúblicas, hasta la identificación y confianza depositada por los ciudadanos en su misma Autonomía, sin olvidar además proyectos más amplios de integración supranacional que se yuxtaponen, al mismo tiempo que condicionan, los mentados procesos descentralizadores.

Según apreciaremos a lo largo del presente estudio, lo socio-laboral, como aspecto jurídico material y como fuente directa de derechos, detenta un protagonismo de primer orden en la temática que nos ocupa y en el debate territorial mismo. Lo es así como piedra de toque de cualquier reforma y como segmento seminal de las políticas públicas, máxime si consideramos la flexibilidad que infiere el modelo estructural diseñado constitucionalmente en el Título VIII.⁹ Pero además, y para mayor abundamiento, el empleo y las relaciones laborales son una pieza neurálgica de posicionamiento político y estratégico. Aparte de las redes funcionales que se crean instrumentalmente alrededor suyo, las Autonomías reservan importantes partidas presupuestarias, gestionan las políticas de empleo, acometen planes anua-

9. Cfr. Casas Baamonde, M. E., "Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", REDT núm. 1, p. 25.

les, desarrollos normativos y reglamentarios, por no olvidar las prácticas cooptativas de poder trenzadas, incluso con la participación de los agentes sociales, en los respectivos espacios regionales.

Todo lo expuesto justifica la oportunidad de aproximarnos a la materia de empleo y relaciones laborales en el marco de dicho proceso de revisión estatutaria. Lo haremos no sólo a raíz de la construcción particular de dicha temática en el texto andaluz sino también desde su inserción sistémica dentro del proceso global de reformas territoriales, lo que predispone un doble hilo conductor del trabajo. Primero abordaremos una labor contextualizadora insertando tal temática dentro del proceso general de reformas autonómicas, para centrarnos luego en el tratamiento conferido a dicha materia en el Estatuto de Andalucía (en adelante EAA) siguiendo en ese caso la sistemática y el ordinal de preceptos contenidos en el Capítulo II del Título VI de la LO 2/2007, de 19 de marzo.

2. La materia empleo y relaciones laborales dentro del marco contextual de reformas estatutarias

El empleo y las relaciones laborales han sido y siguen siendo una materia abordada en grados y formas diferentes por los Estatutos de Autonomía. Estos últimos, como es sabido, ostentan el papel de normas superiores comunitarias, o, tal cual los concibe el texto Constitucional, se erigen en “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE y art. 1.3 EAA). Ahora bien, el doble carácter paccionado y territorial que impregna la naturaleza de tales textos, en pureza “microconstitucionales”, revaloriza el significado de dicha temática.¹⁰ Una temática, esto es, cuyas políticas detentan una dimen-

10. Para Muñoz Machado, los Estatutos Autonómicos son una *res mixta* impregnada de una doble naturaleza, estatal y autonómica (“Derecho público de las Comunidades Autónomas”, p. 282). La doctrina científica no es empero unánime al pronunciarse sobre la naturaleza de tales normas, definiéndolas como “normas bifrontes” (Muñoz Machado, p. 282), como “constituciones de la Comunidad” (Casas Baamonde, p. 24), “normas constitucionales de segundo grado” (Eliseo Aja, p. 99), e incluso como “normas constitucionales derivadas” (Rubio Llorente, “La forma del poder”, citado por Aja, *ult. cit.*, p. 100). Muy probablemente, la indefinición teórica del Estatuto Autonómico en la Constitución de 1978, el procedimiento de elaboración y ratificación parlamentaria previsto en la carta magna, junto a las técnicas complementarias que han venido siendo utilizadas en clave política (en especial, al hilo del art. 150 CE), hayan sido y siguen siendo elementos propiciadores de dicho debate inconcluso.

sión última local pero cuyo diseño viene proyectado desde otros ámbitos más amplios (nacional e incluso supranacional) y bajo la referencia de unas claves constitucionales sobremanera complejas en su coherencia técnica (v. gr. combinación de los arts. 147.2.b, 148.1.13, y 149.1.7 y 17 CE). Ello explica el exhorto del legislador constituyente al Estado para que, reconociendo dichas normas, ampare los poderes de los cuales dimanar, hasta considerarlas como una parte integrante más del ordenamiento jurídico.¹¹

Ahora bien, en el proceso actual de renovación estatutaria la materia que nos ocupa está siendo objeto de un tratamiento novedoso, tanto en el Estatuto Andaluz como en el conjunto de textos autonómicos que vienen elaborándose dentro del mapa regional.¹² Ciertamente, tal como comprobaremos más adelante, subyacen diferencias de enfoque y tratamiento al abordarse dicho tema en las propuestas de reforma, pero los avances son muy destacados en la diversificación de derechos y actuaciones programáticas comúnmente integradas bajo dicha rúbrica. Además de asistir a una ampliación significativa del catálogo de los primeros y a una notable extensión del ámbito de actuación de las políticas comunitarias en materia social, los Estatutos introducen matices técnicos e interconexiones sistemáticas que a la postre dilatan el campo de intervención material de las respectivas Autonomías, y con ello su dimensión política como entidades subestatales.

a) Para inferir la trascendencia de dicho fenómeno con algo más de perspectiva resulta ilustrativo colacionar empero brevemente las etapas a través de las cuales ha discurrido la construcción del autonomismo regional en España. De hecho, su análisis ayuda a situarlo en un plano sistémico y dentro del marco estructural de la política descentralizadora.

11. Según reza el art. 1.3 del EAA, "Los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía emanan de la Constitución y del pueblo andaluz, en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica".

12. Desde una óptica comparativa, *vid.* Balaguer Callejón, F. *et al.* (coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007; o el estudio de Barnés Vázquez, J., "Legislación básica y Estatuto de Autonomía". En: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, 2004, pp. 93-125.

Las bases de dicho proceso reconstructivo hunden sus raíces en las denominadas "preautonomías" gestadas durante el tardofranquismo en reivindicación de mayores dosis de autogobierno. Precisamente, una de las claves de la transición consistió en reconducir las demandas más reivindicativas (vasca y catalana) al socaire de primigenias instituciones parlamentarias autonómicas, parlamentos que, si bien no tuvieron una capacidad legiferante, al menos sirvieron como elementos catalizadores de aquel impulso genético-autonomista. Más allá del poder simbólico que representaron, la configuración inicial de aquellas asambleas activó un efecto sinérgico al problema territorial en su conjunto, pero sobre todo lograron hacer de ellas un aspecto imbricado con la consolidación de un emergente –empero inestable– sistema político democrático. La fórmula constitucional de 1978, además de autoimponerse un objetivo inexorablemente superable, como era la centralización del Estado unitario, demostraba asimismo que la nación Española era una idea combinable con el reconocimiento de las nacionalidades y regiones. No en vano, el "Estado compuesto" resultante, tal como acabaría definiéndolo el Tribunal Constitucional con una lucidez incontestable, sentaba las bases legitimadoras de dos modelos de autonomía inicial junto a dos vías correlativas (ordinaria y reforzada) para acceder a cada una de ellas (combinación de los arts. 143, 151 y Disposición Transitoria Segunda), cuyas consecuencias de grado y planteamiento han venido sucediéndose a efectos prácticos y en clave política hasta nuestros días.

Las bases expuestas daban el pistoletazo de salida al primer período de reparto territorial del poder acometido en nuestro país (años 1983-1992), cuya apertura vendría dada con motivo de la aprobación de los primeros Estatutos (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Los acuerdos autonómicos de 1981 permitieron ultimar el proyecto de un mapa inicial de regiones, en cuyo diseño sin duda ejercerían una gran influencia los criterios exegéticos asentados por el Tribunal Constitucional al abordar dicha materia. A raíz de la sentencia de la LOAPA (STC 36/1983), el Alto Tribunal asumiría un concepto garantista de autonomía política proclive a encajar interpretaciones versátiles del ámbito competencial regional, mucho más allá de interpretaciones restrictivas de sesgo jurídico-administrativizante. Aparte de ello, lograba asimismo consensuarse que las diecisiete regiones compartieran un esquema institucional análogo bajo el reconocimiento expreso, por contundentemente realista, de distintos

niveles competenciales coexistentes.¹³ En cualquier caso, se ultimaba el tránsito ya definitivo desde el derecho a la autonomía al Estado Autonómico como sistema.

Tras ese momento deconstructivo, algunas comunidades que gozaban de un nivel inferior de competencias empezaron a reivindicar una ampliación de sus niveles de autogobierno. El período inicial estatuyente se iría pues dejando atrás constatando, eso sí, la existencia de "rodajes" diferenciados en las respectivas cotas autonomistas. Ahora bien, del mismo modo que se forjaba una imagen de la administración pública al socaire de fórmulas más eficaces de descentralización y participación, también se iba reforzando la idea de reconducir la labor del Estado hacia aquellas cuestiones de mayor ámbito y trascendencia. En otras palabras, se asumía con evidencia persuasiva que el papel del Estado en el diseño de las políticas territoriales tendría que operar a modo de gozne catalizador encargado, esto es, del diseño, planificación, coordinación y control último de las políticas públicas. En definitiva, una versión centro-periferia que legitimaba la delegación en las Comunidades de aspectos gestionales, ejecutivos e incluso consociativos, como es el caso del empleo, la seguridad social, o el control mediato de las relaciones de trabajo.

Los pactos autonómicos de 1992 rubricaban el aumento en las dosis de autogobierno combinando dos fórmulas operativas: reforma de los Estatutos vs. ley orgánica de transferencia, especialmente, en lo que aquí atañe, mediante un recurso algo desmesurado del art. 150.2 CE. Con ello, lograban satisfacerse las demandas de intensificación competencial (p. ej. primeras participaciones autonómicas en impuestos Estatales como el IRPF) y al mismo tiempo se garantizaba un ritmo de reformas sin ocasionar demasiados desniveles ni agravios comparativos a la solidaridad interregional. Con el cambio de mayorías parlamentarias se impulsan, empero, dinámicas propias en los ritmos y en el tratamiento del problema territorial. Tras un primer momento en puridad continuista en el tratamiento de algunos aspectos financieros (v. gr. nuevas cesiones en la participación de impuestos estata-

13. Siete autonomías (las cuatro ya precitadas más Canarias, Valencia y Navarra) frente a las otras diez. Más amplia y pormenorizadamente sobre dicho desarrollo temporal, *vid.* Aja, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, ob. cit., pp. 71-81; para un análisis algo más sucinto y retrospectivo, *vid.* Solozábal, J. J., "El Estado Autonómico y sus presupuestos históricos", *Revista Claves*, núm. 178, 2007, pp. 60 y ss.

les, concierto vasco, convenio navarro, REF canario etc.), se concatena una dinámica de traspasos de servicios a las comunidades, hasta acometerse una nueva reforma generalizada de los Estatutos e instituciones autonómicas.¹⁴

b) Todo lo expuesto nos sitúa ante una doble posibilidad valorativa. Si consideramos las preautonomías junto al régimen constitucional como sendos estadios de una primera fase estatuyente, y a ello adicionamos las dos etapas antes citadas, el momento actual podría entonces considerarse como una *cuarta fase* dentro del proceso general deconstructivo del Estado Autonómico. Ahora bien, la dinámica que envuelve el escenario político, con los nacionalismos periféricos y la integración europea como marcos referenciales, unida a una visión comparativa sobre el contenido material de los Estatutos hasta ahora aprobados en el Parlamento, nos lleva más bien a considerar esta fase como un punto de inflexión evolutivo. Y es que la situación actual por la que discurre el desarrollo del Estado Autonómico parece cerrar un dilatado período institucionalizador con una marcada índole experimental, tantas veces instrumentalizada para la más abyecta beligerancia política. Más bien nos inclinamos a sostener la apertura de un nuevo ciclo, por ende complejo y con renovados paradigmas, que evidencia la inoperatividad de bastantes reglas superadas por la inercia de los propios hechos.

En efecto, a diferencia de momentos anteriores, donde la dinámica de acuerdos previos entre los dos grandes partidos estatales inducía a pactar las reformas estatutarias con contenidos sobremanera parecidos, los nuevos textos, elaborados al socaire de un asentamiento infraestructural de las Autonomías, se separan mucho más de una trillada inercia acomodaticia. Sólo comparándolos con los predecesores, tales Estatutos detentan una extensión exponencial de artículos, ora porque proceden a desarrollar el régimen de las instituciones regionales, ora porque han optado por incorporar nuevas materias, incluso con sistemática propia, como es el caso de la temática aquí analizada. Pero más allá de esta vertiente cuantitativa que infiere la extensión material y ordinal de los Estatutos, el salto cualitativo estriba muy

14. Así aconteció, por ejemplo, con los Estatutos que siguieron la vía del art. 143 CE: Canarias y Aragón (1996), Castilla la Mancha (1997), Murcia, Cantabria y Madrid (1998), Asturias, La Rioja, Baleares y Castilla-León (1999). Más ampliamente sobre este período, vid. Aja E. *El Estado Autonómico...*, *ult. cit.*, pp. 81-94.

especialmente en la intensidad e incluso prolijidad de lo “renovado”. Si analizamos este aspecto con otras claves interpretativas, podríamos ofrecer una primera explicación que justificaría las innovaciones como correlativas respuestas a un nuevo marco de desarrollo de objetivos políticos democráticos. Pero tampoco hay que escudar el hecho de encontrarnos ante una nueva tensión estructural entre legitimidad legal y legitimidad política que inclina sin ambages el peso de la tradición centralista hacia las exigencias descentralizadoras. Tensión que incluso pondría asimismo de manifiesto los cimientos de un proceso de rectificación de la planta política del Estado a largo alcance.¹⁵

Desde este enfoque, y en pura lógica evolutiva, no debe causar sorpresa que nuestro tema sea objeto de una atención sobremedida particular. El trabajo junto a sus demás aspectos colaterales es uno de los grandes ejes vertebradores de la vida en sociedad, no sólo como mecanismo medular de integración que en puridad es en sí, sino por articularse alrededor suyo un denso haz de redes estructurales sobre las que se irradia y, a la postre, sostiene (vínculos jurídicos, servicios personales y asistenciales, prestaciones públicas etc.). Así, algunas normas estatutarias reconocen su relieve incorporando en los textos una amalgama de derechos, generalmente mediante epígrafes que llevan por rúbrica “derechos sociales”, “derechos y libertades” etc. Pero otros Estatutos van más allá, ora añadiendo menciones expresas dentro del ámbito competencial o extendiendo el listado de obligaciones que componen su marco programático. No en vano, el avance inferido mediante una mayor taxonomía reguladora de dicha parcela también puede ser concebido como un “test” de primer orden que evidencia el nivel de bienestar disfrutado por los ciudadanos de cada región, amén de proporcionar sólidas claves interpretativas acerca del grado de progresividad detentado por dicho segmento de políticas públicas en los respectivos ámbitos territoriales.

Queda claro que el material jurídico de lo que podríamos denominar como “derecho social del empleo” se dilata por su propia naturaleza multifacética pero también debido a la entidad política y prepolítica subyacente a dicho tema. De ello da fe, por ejemplo, la elevada conflictividad sustanciada ante el Tribunal Constitucional re-

15. Desde esta óptica, *cfr.* De Blas, A., *Los orígenes del Estado Autonómico...*, ob. cit., p. 15.

solviendo los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.7 CE. Si analizamos con detalle el marco de atribuciones estatuyentes, comprobamos la incorporación en tales textos de la doctrina elaborada por el Alto Tribunal al resolver los litigios entre sendos poderes territoriales.¹⁶ En efecto, el mentado cuadro no ha hecho más que efectuar un reconocimiento sincrético del margen que detentan los poderes regionales al hilo de las competencias ejecutivas, lo cual confiere un sentido elemental de unidad jurídica habida cuenta que esa labor nomotética viene siendo emulada por la generalidad de los Estatutos. Así con todo, las autonomías detentan un margen de actuación muy notable desde varios planos operativos. Primero desde un plano organizacional, esto es, al instituir las estructuras necesarias para aplicar un marco coextenso en sí mismo. Pensemos, por ejemplo, en el diseño regional de las “redes de empleo” (tipología de agentes intermediadores), o en la habilitación para crear un cuerpo autonómico de inspectores de trabajo. Tampoco es baladí el desarrollo normativo que dispensa ese marco estatuyente, en especial a la hora de implantar planes de empleo propios en cada comunidad, no siendo descabellado hipostasiar la utilización de disposiciones infrareglamentarias al llevar a cabo tales políticas regionales, y cuyo sentido aplicativo vs. regulador resulta a veces inextricable.

En esa misma línea de aperturismo operativo, habría que colacionar las pautas exegéticas últimamente asentadas por el Tribunal Constitucional. A la espera del sentido que depare el recurso contra el Estatuto de Cataluña, contamos de momento con la doctrina sentada en la STC de 12 de diciembre del 2007, donde sin ser el empleo un tema medular ni decisorio, pues resuelve un contencioso sobre el aprovechamiento de ciertos recursos hidráulicos, se hace acopio de un hilo argumental sobremanera destacable con la materia que nos ocupa abriendo nuevos parámetros en la concepción argumental de nuestro modelo venidero de constitucionalización territorial del Estado. Lejos de ser una sentencia “light”, que con probabilidad pudo llegar a esperar el operador jurídico ante la tremenda toxicidad de que ha sido objeto dicha instancia, nos encontramos ante una sólida

16. A título ilustrativo, los asuntos resueltos por el Alto Tribunal ha tenido la siguiente tematización: infracciones de empleo y prestaciones por desempleo (STC. 195/1996), calendario laboral (STC. 7/1985), derecho de huelga (STC 33/1981), registro y depósito de convenios colectivos (STC. 18/1982), proclamación de actividades electorales (STC. 194/1994), fomento del empleo y formación ocupacional (95/2002).

concatenación argumentativa que con verosimilitud se proyecta en el fallo bajo una línea perspectivista. Sin profundizar en su contenido, quizás su entidad estribe en el reconocimiento de que los sujetos residentes en un determinado territorio puedan estar sometidos válidamente a regímenes jurídico-materiales diferenciados. Para el Alto Tribunal los Estatutos pueden derivar “de modo inmediato verdaderos derechos públicos subjetivos (...) incluso para supuestos en que la previsión incida en los derechos fundamentales” (FJ 15º). El mandato Estatutario, además de su inserción o conexión material con la competencia autonómica, requiere eso sí un régimen específico de garantías, pues sólo de sea forma el principio o derecho ostentará una “justiciabilidad directa”.¹⁷ Las comunidades pueden por tanto incidir y ampliar derechos públicos subjetivos cuya configuración venga dada por medio de políticas regionales propias, lo cual adquiere una dimensión seminal en los temas de empleo y relaciones laborales, no sólo dentro del cuadro de derechos o atribuciones reconocidos Estatutariamente, sino sobremanera al trasluz del extenso tratamiento programático de que hace gala su régimen en los nuevos textos.

3. La materia de empleo y relaciones laborales: aproximaciones al Capítulo II del Título VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía

El empleo y las relaciones laborales son objeto de un tratamiento específico y diversificado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Para empezar, dicho texto contempla un régimen que, sistematizado unificadamente bajo esa misma rúbrica, aborda varios aspectos de dicha materia, confiriéndole de ese modo un importante sentido de unidad jurídica a uno de los ejes básicos de las políticas públicas y de los derechos sociolaborales inherentes a ellas. Pero aparte de esa atención, el EAA también se refiere a tal asunto de forma “saltuaria”, esto es, abordándolo asistemáticamente en varios pasajes del texto y bajo construcciones técnicas diferenciadas, incluso con un más que considerable abuso repetitivo. Un primer examen a la opción utilizada por el legislador estatuyente al trasluz del hilo conductor escogido en

17. Como apostilla el Alto Tribunal, “sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador (autonómico) las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas” ex art. 81.1 y 149.1 CE.

su ordenación general nos llevaría a justificar dicho enfoque debido a la naturaleza poliédrica que encierra dicha temática, máxime si consideramos que los derechos sociales se resuelven en último extremo sobre un régimen general de garantías institucionales cuyas concatenaciones en este caso son más que claras.¹⁸ Nuestra pregunta, sin embargo, estriba en el engarce jurídico de unas piezas que, ciertamente, operan como vasos comunicantes pero cuyo significado no debe disociarse de una visión sistémica y general. Por ello, antes de referirnos de forma particular al elenco de derechos integrados en el Capítulo motivo aquí de comentario, analizaremos previamente tales interrelaciones junto al significado de dicho enfoque y de dicho tratamiento.

3.1. Una aproximación sistémica al trasluz de la vertiente programática del empleo y de las relaciones laborales

El Estatuto de Autonomía del 2007 reserva numerosos preceptos al binomio de materias objeto de análisis, de hecho si lo comparamos con el texto anterior su carga innovadora se conjuga con una recepción mucho más intensa, lo cual marca un trato diferencial que realza el relieve del tema que nos ocupa, además de evidenciar el interés de los poderes autonómicos por su abordamiento dentro de un marco referente Estatutario. Bien es cierto que, como analizaremos más adelante, se trata de un régimen que en muchos casos incorpora tendencias ya preexistentes en el desarrollo material de las políticas sociolaborales y aspectos ya regulados en nuestro ordenamiento, lo que en cierta manera explica algunas reiteraciones jurídicas del texto que desarmonizan su tratamiento y que sin duda pudieron haberse evitado en aras de una mejor perfección técnica de la norma.¹⁹ Pero muy probablemente, además de evidenciar aspectos idiosincrásicos de nues-

18. Cfr. Cruz Villalón P., "Los derechos sociales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía". En: *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía / Ed. Tecnos (Coord. Cámara Villar/ Cano Bueso), 1993, p. 103.

19. Compartiendo estas críticas, *vid.* Porras Nadales, A., "Derechos sociales y políticas públicas", en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, *ob. cit.*, pp. 68 y 69, o Martín Moreno, J. L., "Economía, empleo y hacienda", en esa misma obra, p. 147. Respecto del proceso de reformas, y en particular sobre el EAA, *cfr.* los estudios de Molina Navarrete, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en materia de empleo, trabajo y protección social", RTSS, CEF núm. 283, octubre de 2006, pp. 55-126; del propio autor, como coordinador de la obra, *La dimensión laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2007.

tro sistema regional de relaciones laborales, el legislador quizás no quiso perder la oportunidad de traducir opciones concretas de política autonómica aun a costa de las mentadas imperfecciones técnicas.

Para ilustrar lo aseverado e inferir así los parámetros que inspiran el nuevo régimen, podemos tomar como referencia la regulación de la cual era objeto en el Estatuto anterior. La LO 6/1981, de 30 de diciembre, además de dedicar una atención muy tangencial al empleo y las relaciones laborales, fundaba su construcción jurídica sobre dos coordenadas básicas. Primero se limitaba a asociar una serie de objetivos generales y pautas programáticas, entre lo cual brillaba con luz propia la consecución del pleno empleo, para luego abordar el listado de competencias exclusivas o ejecutivas de la Comunidad Andaluza.²⁰

Por el contrario, la LO 2/2007, de 19 de marzo, dista muy significativamente de su predecesora. Para empezar, y siguiendo las pautas de otros Estatutos, el nuevo texto triplica el número de preceptos y eleva a diez los títulos que lo rubrican, frente a los seis con los que contaba la norma anterior. En pura lógica operativa, tan extraordinaria extensión de materias y contenidos induciría al legislador autonómico a extender asimismo el tratamiento reservado a la temática del empleo y las relaciones laborales. De hecho, el enfoque "binomial" como eran tratados en el régimen predecesor da paso en el nuevo a una ordenación diseminada a través de diferentes pasajes. A efectos sistemáticos, dicho tratamiento parece construirse sobre cinco coordenadas mutuamente interrelacionadas y que, como decíamos, operan a modo de vasos comunicantes de la mentada materia.

La primera de ellas, y en definitiva el eje de abscisas que enmarca tal régimen jurídico, hunde sus raíces en los objetivos basilares de

20. Dicho régimen puede sintetizarse en los siguientes términos. El art. 12 del EAA contemplaba, entre el listado de "objetivos básicos", "la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces" (párrafo 3.1º). El art. 17 asignaba a la Comunidad Andaluza la ejecución de la legislación estatal en la materia laboral (párrafo 2º), "con las facultades y servicios propios de la administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el art. 149.1.2 de la Constitución". El art. 20 asignaba a la Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en aspectos relacionados con la seguridad social. Finalmente, el art. 66 facultaba a la Comunidad Autónoma "para constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias".

la Comunidad Autónoma (art. 10 EAA). El empleo vuelve a ser un objetivo seminal de las políticas públicas autonómicas (párrafo 1º). Ahora bien, aparte de añadirse matices que cualifican el tenor teleológico de dicha prioridad (el EAA habla ahora de “*empleo estable y de calidad*”) y de conectarlo con otros fines al hilo de su funcionalidad como instrumento de cohesión (párrafo 14º), el nuevo texto logra conferirle una mayor centralidad institucional insertándolo, circularmente esto es, dentro de un marco de actuaciones y materias derivadas (párrafos 1º, 15º, 16º, y 17º): ya desde un plano material (seguridad y salud laboral, conciliación de la vida laboral y familiar), circunstancial (situaciones de especial protección) o subjetivo (perfiles de trabajadores especialmente vulnerables). Planos todos que, como tendremos ocasión de comprobar, volverán a ser retomados en posteriores pasajes del propio Estatuto Autonómico.

Las dos siguientes coordenadas se ubican en el Título I (“Derechos sociales, deberes y políticas públicas”). Parten del cuadro general de derechos y deberes (Capítulo II), conectan con los principios rectores de las políticas públicas autonómicas (Capítulo III) y se resuelven, en lo que aquí concierne, con la integración de un elenco de derechos sociales junto a un marco de garantías. Es el caso del derecho al trabajo junto a cuatro de sus más directas manifestaciones (acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, acceso al empleo público en condiciones de igualdad y conforme a los principios constitucionales de mérito y capacidad, acceso a la formación profesional, así como derecho al descanso y al ocio, ex art. 26 EAA). Paralelamente, y esta vez bajo un prisma programático, el art. 37 enumera un listado de principios rectores de las políticas públicas, volviendo a colacionar ejes temáticos antes apuntados (empleo de calidad, prevención de riesgos) aunque en el marco de otros asuntos algo más específicos (dependencia, impulso de la concertación, integración laboral de inmigrantes, atención a personas que sufren pobreza y marginación etc.) (párrafos 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º y 12º). En suma, un haz de previsiones que opera a modo de doble circuito expansivo, pues además de servir como plataforma informadora de las políticas autonómicas (art. 40 EAA) y de dinamizar paralelamente los valores constitucionales, redimensiona asimismo el alcance de los derechos sociales al hacerse hincapié en aspectos más concretos de éstos últimos.

Los dos ejes finales giran sobre el marco competencial autonómico (Título II EAA) y sobre el capítulo que centra nuestra atención en

este estudio (Capítulo II del Título VI), cuyo análisis retomaremos en el próximo apartado. Las reglas de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias estriban en un cuadro de atribuciones, ya exclusivas, concurrentes o compartidas (arts. 148 y 149 CE), tamizadas con un complejo principio operativo, a saber, el “principio dispositivo”, cuya máxima expresión se resuelve en el denominado “blindaje competencial”, ora por descripción o por definición.²¹ Indudablemente, se trata de uno de los puntos neurálgicos (si no el que más) del Estatuto Autonómico. Sabido es el horizonte competencial diseñado cartesianamente por los párrafos 7º y 17º CE y las supeditaciones que dicho marco reserva a las previsiones del legislador laboral; sin embargo la norma autonómica opta por un ensanchamiento sin ambages de atribuciones, algunas de ellas en estado potencial a la espera de su materialización práctica.²²

No es éste el lugar para detenernos en un asunto que excede del enfoque y de los límites del presente análisis. Tan sólo apostillaríamos que si trazamos un hilo conductor común entre los preceptos atinentes al caso, y si particularmente conectamos el art. 42 EAA con los arts. 61 a 63, se infiere claramente un refuerzo del rol detentado por la Autonomía Andaluza con la materia aquí abordada. Lo es así no sólo a efectos nominales, en la medida que el Estatuto identifica un cuadro de títulos competenciales más o menos concretos (listado recogido en el párr. 1º del art. 63), sino sobremanera si consideramos el horizonte abierto por la propia norma en aspectos de indudable relieve. Es el caso de la autoatribución de la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora, o ante las competencias ejecutivas

21. Sobre estos extremos, *vid.* los estudios de Izquierdo Carrasco, M., “Marco general de las competencias de la comunidad autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en la obra col. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (coord. Agudo Zamora), ob. cit., pp. 120-136; o de Blanco Valdés, R., “Blindaje competencial e indefensión constitucional”, *Revista Claves de Razón Práctica*, núm. 176, octubre del 2007, pp. 18-25.

22. *Vid.*, por todos, los análisis de Mulas García, A., *La materia laboral y de seguridad social en el Estado de las Autonomías*, ACARL, Madrid, 1984, pp. 33 y ss.; o Casas Baamonde, M. E., *Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, RL 1985, pp. 1007 y ss., así como los estudios mencionados en la nota 17. Sobre la doctrina del mentado Tribunal al hilo de la distribución de competencias entre el Estado y las Autonomías, cfr. STC 109/2003, de 5 de junio; STC 95/2002, de 25 de abril; STC 105/2000, de 13 de abril; STC 14/1998, de 22 de enero; STC 195/1996, de 28 de noviembre; STC 194/1994, de 28 de junio; STC 7/1985, de 25 de enero; STC 57/1982, de 27 de julio; o STC 33/1981, de 5 de noviembre.

que “así se determinen” en materia de seguridad social (párrafos 2 y 3 del art. 63 EAA). Materias ambas que, lejos de explicarse en clave jurídica, a nuestro entender se resuelven mayormente en clave de oportunidad política, debido a la extraordinaria movilización de recursos personales y financieros requeridos al efecto.

3.2. Análisis del Capítulo II del Título VI

El empleo y las relaciones laborales son objeto de un tratamiento específico y sistemático en el Capítulo II del Título VI EAA. Se trata de otra de las opciones novedosas del Estatuto, pues ubica en dicha sección un conjunto de preceptos (esto es, los comprendidos entre los arts. 166-174) impregnados de ese denominador común, hasta el extremo de acabar rotulando el capítulo objeto de análisis. Para empezar, resulta llamativo que el legislador regional optara por insertar dicha materia dentro de una rúbrica como “*economía, empleo y hacienda*”. Es claro que cabían otras posibilidades estructuradoras, pero probablemente se quiso subrayar su relevancia ubicándola dentro de la triada de aspectos económicos que integran esa misma rúbrica, por concebirlos quizás como “piezas que no admiten una regulación aislada y mucho menos contradictoria entre sí”.²³ Entiendo además que el Estatuto de Andalucía pretende asentar paralelamente un proyecto unitario de desarrollo regional donde la espacialización de las políticas económico-sociales ostentan un papel sincrético más que relevante.

Antes de analizar los extremos del Capítulo al hilo de su régimen jurídico, quizás sea aconsejable detenernos previamente en el significado del mismo y en el sentido último que impregna la naturaleza de los preceptos ubicados bajo dicho rótulo.

a) En cuanto al primer punto, ya tuvimos ocasión de adelantar las interconexiones que convergen sobre esta materia, cuyas sinergias y ramificaciones explicaría el tratamiento saltuario conferido por el legislador regional. Y es que el Capítulo II, y en definitiva el tratamiento reservado a dicha materia en el EAA, no hace más que integrar en primer término una plataforma de derechos, valores y principios pre-

existentes en otros sectores de nuestro ordenamiento: preceptos constitucionales (v. gr. arts. 17, 35, 39, 40, 129 CE), leyes orgánicas u ordinarias (v. gr. ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida laboral y familiar, LO 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad), instrumentos y directivas comunitarias, declaraciones y convenios internacionales, se anudan entre sí impregnando, como no podía ser de otra manera, el sentido de dicho régimen jurídico y la construcción última del mismo.

Pero aparte de lo expuesto, que no es más que una consecuencia lógica de un principio elemental de coherencia y seguridad jurídica, el Estatuto intenta extrapolar hacia el terreno formal un sistema de demandas sociales potencialmente dominantes más o menos satisfechas en el seno de las estructuras económico-sociales. Si lo analizamos con detalle, gran parte de la capacidad innovadora de la LO 2/2007, de 19 de marzo, estriba en su pretensión por traducir una capacidad política propia valiéndose de los mecanismos ideados para ese fin teleológico último a través del texto estatutario. Por ello, no debe causar extrañeza que el listado de artículos integrados en el Capítulo II transcriban en último extremo un sentido inercial ya recorrido a través de las estructuras que forman las bases institucionales de un subsistema regional de relaciones laborales más que asentado (en especial, CARL, CAPRL, o SAE). No en vano, la plataforma de derechos y actuaciones del EAA traduce políticas específicas coordinadas en el seno de tales estructuras y desarrolladas en nuestro ámbito comunitario, sobremanera al trasluz de los diferentes Acuerdos de Concertación Social que han venido siendo impulsados durante los últimos años en Andalucía. Es el caso ilustrativo, por ejemplo, del VI Acuerdo de Concertación suscrito en el 2005 (con vigencia hasta el 2008), cuyas directrices impregnan gran parte del contenido de la materia socio-laboral regulada en el nuevo texto.

b) Respecto de la naturaleza de las previsiones recogidas en el Capítulo II, nos encontramos ciertamente frente a un bloque de medidas cuyo denominador común estriba en su carácter programático. Tradicionalmente, integran este concepto aquellas disposiciones que ejercen una función informadora acerca de la interpretación que deben realizar los diferentes operadores al aplicar las previsiones normativas a las relaciones jurídicas. La doctrina constitucional, empero, ha tenido ocasión de esclarecer la virtualidad de tales normas al trasluz de su plasmación en los Estatutos Autonómicos. Así, y en primer tér-

mino, se entiende que tales disposiciones ejercen una labor adaptadora, pues expresan intereses sociales latentes dignos de protección. Pero paralelamente, desempeñan asimismo una función directiva orientada en este caso hacia los poderes públicos, en la medida que se les conmina a perseguir unos objetivos más o menos concretos al remover las circunstancias obstativas en eras de su consecución última.²⁴

A nuestro parecer, las normas jurídicas infieren dicho carácter programático cuando en definitiva contemplan un “camino de realización” que constriñe la actuación estatal y del conjunto de administraciones públicas. Entiendo que son previsiones de acercamiento aplicativo a la realidad material, y por tanto un paso más respecto de su clásico sentido “inspirador” del ordenamiento jurídico. Lo cual no implica minusvalorar su naturaleza como pautas axiológicas que actualizan valores u orientan las actuaciones de los poderes públicos. Todo lo contrario, subsumen ese carácter, pero sin perder de vista que la construcción jurídica debe orientarse prevalentemente hacia la facticidad material de las medidas diseñadas o de contenidos en último extremo comprometidos.

No en vano, los arts. 166 a 174 EAA participan sin ambages de ese denominador común. “Velarán”, “garantizarán”, “impulsarán”, “fomentarán”, “establecerán”, “promoverá”, “complementará”, “contribuirá”, son formas verbales utilizadas durante todo el Capítulo II, y que por tanto compelen la actuación de los poderes públicos. Respecto de estos últimos, en ocasiones se alude a dichos poderes de manera omnicomprendensiva implicando así a la burocracia Estatal considerada como un todo orgánico (“las administraciones públicas”, “los poderes públicos” ex arts. 166, 167, 169, 171.1), pero en otros pasajes del texto se particulariza dicho ámbito subjetivo circunscribiendo la titularidad activa en la administración regional (“Andalucía”, la “Comunidad Autónoma”, o “las administraciones públicas de Andalucía”, ex arts. 168, 170, 171.1, 173 o 174). Mayor versatilidad subsiste sin

24. Sobre estos extremos, cfr. los análisis de P. Lucas Murillo de la Cueva, “Normas programáticas, Estatutos y Autonomía Comunitaria, RDP núm. 21, 1984, en especial, pp. 9 y 10. Del mentado autor, *vid.* asimismo “El Estatuto como programa y el control de la participación en la política económico y social como experiencia del Estado Social”, en *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía/ Ed. Tecnos (coord. Cámara Villar/ Cano Bueso), 1993, pp. 128 y ss.

embargo cuando la norma estatutaria identifica el instrumento material de actuación, pues mientras en unos casos se hace referencia a políticas generales o medidas concretas, en otros se ultiman preocupaciones algo más puntuales, se asumen compromisos legislativos expresos, e incluso se tasan obligaciones autoimpuestas por la administración misma.

c) Nos centraremos ahora en las previsiones recogidas en el Capítulo II del Título VI EAA. Contamos al efecto con nueve artículos (arts. 166 a 174) de construcción heterogénea, pues además de abordar varios sub-ejes temáticos de las relaciones laborales también difieren en extensión, forma y contenido. Para empezar, no debe extrañar demasiado el tratamiento conferido a dicho material jurídico, pues el perfil de las normas programáticas se resuelve a través de planos o niveles diferenciados de eficacia aplicativa. Lo que sí resulta empero revelador es que dicho régimen traduzca al unísono una situación fáctica, un elenco de demandas ya sentidas, y un proyecto de realización de acciones sociolaborales preteridamente espaciadas en el tiempo. En definitiva, una decantación más que expresiva de los poderes autonómicos con respecto de determinadas necesidades económico-sociales junto a una clara apuesta por una tipología específica de acciones políticas diseñadas de antemano por la norma estatuyente.

Tuvimos ocasión de adelantar en pasajes anteriores uno de los caracteres que impregnan el tratamiento del empleo y las relaciones laborales en la LO 2/2007, en concreto su abordamiento a modo de vasos comunicantes interrelacionados. Pues bien, ese rasgo vuelve a reiterarse en el régimen jurídico motivo de comentario. En efecto, el Capítulo II del Título IV EAA recoge un catálogo de nueve medidas de claro tenor programático e informativo, cuyo orden seguiremos en nuestra exposición bajo la siguiente sistemática analítica:

1) El contenido del Capítulo II se abre mediante una declaración programática de carácter general. En su virtud, "los poderes públicos velarán por los derechos laborales y sindicales de los trabajadores de todos los sectores de actividad" (art. 166 EAA). Vista la posición ordinal del precepto y el sentido formal de la proclama, podríamos considerarlo como un autoposicionamiento inicial de la Comunidad Autónoma como entidad garante-institucionalizadora. Ahora bien, se trata de una autoimplicación que sobrepasa el ámbito de la Autonomía. El hecho de "velar" nada menos que por el catálogo de "derechos labo-

rales y sindicales” conecta con valores generales y políticas de ámbito estatal, máxime con la “dilatación” de la que hace gala el precepto en su construcción global y en su dicción última (“...en todos los sectores de actividad”). Resulta entonces verosímil hipostasiar la intención no velada del todo por el legislador estatuyente, pero que a nuestro entender late en la formulación del artículo, de servir como cobertura general a la labor inspectora atribuida en el propio texto, y que por cierto aparece recogida tanto en el marco de competencias autonómicas (art. 63.2) como más adelante en otro precepto del mismo Capítulo II (art. 171.2). Sea como fuere, y en cualquier caso, el art. 166 EAA reconoce a la Comunidad como instancia de poder y de control, aunque, eso sí, no en clave de monopolio exclusivo ni excluyente.

2) La segunda coordenada encuentra un denominador común en la igualdad de oportunidades, y se concreta en los arts. 167 y 168 del Estatuto. Ante situaciones de desigualdad material por razón de género, y en pura lógica con los principios y valores constitucionales, el primer precepto implica en este caso a los “poderes públicos” para el cumplimiento de dicho principio removiendo los obstáculos que sean necesarios para su aplicación efectiva. Por tanto nos encontramos frente a un mandato que ostenta un directo valor aplicativo. No nos movemos sobre el terreno de la igualdad formal ex art. 14 CE sino en el de la igualdad material que, irradiada desde el art. 9.2 CE, conmina a los poderes públicos en aras de la facticidad real de las situaciones protegidas.

A renglón seguido, el art. 167 EAA contempla un doble haz de situaciones en las que potencialmente suele acontecer la inobservancia del mentado criterio, como es el caso del “acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional”, o de las “condiciones de trabajo”, particularizadas empero estas últimas en relación con los aspectos retributivos.²⁵ Asimismo, tras dichos llamamientos para la realización efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, el precepto apostilla una última medida en la que implica a los poderes públicos para que

25. Textualmente: “Los poderes públicos garantizarán el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades (...) en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo (sic), incluida la retribución”. *Vid.* asimismo el análisis de Balaguer Castejón, F., “La transversalidad de género y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en la obra col. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (Coord. Agudo Zamora M), ob. cit., p. 38.

“las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad” (art. 167 EAA “in fine”). Sin duda estamos frente a una plausible previsión protectora contra la discriminación pero que a nuestro entender se mueve asimismo en el terreno de la equiparación de géneros, de ahí que en sintonía con las directrices introducidas en ese terreno a través de las recientes reformas legislativas llevadas a cabo en nuestro ordenamiento (LO 3/2007, de 22 de marzo de igualdad) hubiera sido una óptima oportunidad para incorporar alguna previsión análoga protectora de la paternidad (ex arts. 45.1.d y 48 bis ET).

Paralelamente, el art. 168 EAA implica en este caso a la Comunidad Andaluza para que impulse políticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Por un lado, el artículo conecta con el ordinal anterior, pues en definitiva entraña una manifestación específica de las políticas de igualdad dentro del desarrollo integral de los mandatos constitucionales, aparte de tamizar la aplicación de las disposiciones legislativas del Estado en nuestro ámbito comunitario (Ley 39/1999, de 5 de noviembre). No en vano son numerosas las acciones ya materializadas en la Autonomía Andaluza en pro de dicho objetivo conciliativo, con resultados graduales según los casos y la tipología de medidas acometidas.²⁶ En consecuencia, podemos conceptualizar el art. 167 EAA como un “vínculo de contenido” que hace hincapié en una problemática tan tendencial como propia, y que por ello refuerza a la vez que legitima la implicación complementaria de los poderes públicos autonómicos.

3) El tercer eje programático gira sobre las políticas de empleo. Indudablemente, nos encontramos frente a un objetivo primordial de la legislación laboral y ante uno de los segmentos nucleares de las políticas públicas, que en este caso concreto se vertebran de forma lineal y en sentido descendente: desde las directrices generales comunitarias, la plataforma estatal, su ubicación en el plano autonómico, hasta la plasmación última de dichas acciones a nivel local y en los mercados regionales de trabajo (arts. 1, 2, 3, y 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo).²⁷ Ya vimos que el Estatuto considera el

26. Sobre la mentada tipología de acciones, *cfr.* el análisis de Costa Reyes A. y Rodríguez Crespo, M. J., “La actuación de las comunidades autónomas para la conciliación de la vida laboral y familiar”, *Revista Temas Laborales* núm. 71, 2003.

27. Recordemos que dicho texto establece que tales políticas se desarrollarán “dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coor-

“pleno empleo estable y de calidad” como una preocupación básica dentro del horizonte de objetivos prioritarios recogidos en el art. 10 EAA,²⁸ de ahí que la integración de dicha triada finalista dentro de la sistemática general del Capítulo II deba interpretarse como una proyección más de su protagonismo en aras del desarrollo social y económico de la Autonomía misma.

Con estas premisas, el art. 169 EAA se centra en uno de los segmentos tipológicos de dichas políticas, pues pasa a seleccionar unos perfiles dentro de la rotulación caracterizadora de los “grupos vulnerables”.²⁹ A través de los tres párrafos que integran el precepto motivo de análisis, el Estatuto identifica, respectivamente, y por este orden, dos colectivos concretos (que en puridad son más, si adicionamos también las referencias antes citadas para promover la inserción laboral de las mujeres, o la referencia expresa a los inmigrantes ex art. 10.3.17º), a lo que añade una previsión final de tenor abierto.

Los dos perfiles identificados son el colectivo de jóvenes y de las personas con discapacidad. Con respecto al primer colectivo, el art. 169.1 EAA comienza exhortando a los poderes públicos el fomento de políticas que permitan su acceso al empleo, luego apostilla acciones más específicas, esto es, de inserción laboral, formación y promoción profesional, para finalmente colacionar dos rémoras que atenazan particularmente a dicho grupo: su “estabilidad en el empleo y la reducción de la precariedad laboral”.

dinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” (art. 1/2). El art. 3.2 indica que, a tenor con lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades en su ámbito territorial “el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas”. El art. 3.3 señala que los planes nacionales de acción para el empleo serán elaborados por el gobierno a través del MTAS “con la participación de las comunidades autónomas”, aclarando finalmente que estas últimas “establecerán programas de empleo” dentro de sus respectivos ámbitos territoriales y de conformidad con el marco referencial Estatal y Comunitario (art. 3.3.2 “in fine”). Por último, el diseño y modelo de gestión de dicho segmento de políticas “deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarse a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local” (art. 4 LE).

28. *Vid. supra* Apartado 3.1.

29. Sobre tal temática, la morfogénesis de dichos colectivos, su identificación tipológica así como las medidas arbitradas a nivel nacional, y particularmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, *vid.* Alemán Páez, F., “Grupos vulnerables. Procesos de formación y políticas sociolaborales”, DL núm. 71, 2004, pp. 71 a 106.

Respecto del colectivo de personas con discapacidad, aparte de su reconocimiento dentro de las medidas prioritarias de empleo selectivo, el legislador Estatuyente apostilla sin embargo una preocupación específica atinente al "cupo de reserva". Sabido es que dicho cupo opera como una previsión más formal que real cuya inobservancia es palpable en nuestro sistema de relaciones laborales, con prácticas que facilitan su incumplimiento junto a usos fraudulentos de las políticas de incentivación económico fiscal diseñadas para la contratación de los discapacitados.³⁰ De ahí que el art. 169.2 EAA acabe excitando el celo de los poderes públicos para velar "por el cumplimiento de las reservas previstas en la legislación aplicable".

Finalmente, el párrafo 3º del art. 169 EAA añade un inciso final que confiere genéricamente a los poderes comunitarios el diseño y establecimiento de "políticas concretas para la inserción de los colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo". Dentro de la sectorialidad característica de esta clase de medidas, el inciso supone una delegación en la administración laboral autonómica a la hora de seleccionar tales situaciones y al identificar los perfiles que puedan ser objeto de las medidas de empleo selectivo. De hecho, las políticas activas desarrolladas por la Comunidad Andaluza llevan tiempo acometiendo ese proceso de integración nomotética a través de disposiciones reglamentarias, las cuales proceden a identificar dichos colectivos junto al régimen correspondiente de garantías e incentivos económicos.³¹ Sólo añadir que en este caso el Estatuto confiere un refuerzo adicional normativo, habida cuenta que el art. 169/3 EAA *in fine* habla indistintamente de "colectivos en situación" (esto es, situación fáctica consolidada) "o riesgo de exclusión" (espacio intermedio de proclive vulnerabilidad).

4) El siguiente precepto utiliza nuevamente declaraciones generales pero bajo una doble vertiente programática. Andalucía, en este caso, "promoverá la participación de los trabajadores en las empresas" (art. 170 EAA). Para empezar, vuelve a ser una declaración encuadra-

30. *Ibidem*, p. 95.

31. Así acontece, por ejemplo, con los pertenecientes a las minorías étnicas, con los perceptores de programas de solidaridad, con personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social, con los internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo, o con los ex reclusos.

da dentro del prurito de concreción y refuerzo normativo del cual en general hace gala el Estatuto, pues incorpora disposiciones ya previstas en nuestro ordenamiento jurídico, ora supranacional, legal y constitucionalmente (v. gr. art. 129.2 CE). Pero aparte de ello, nos encontramos ante un apartado que despliega un horizonte de acción colectiva en el marco de instituciones de democracia industrial, activando en este caso niveles que promuevan la participación de los trabajadores y su acercamiento a las estructuras decisorias. No en vano, el segundo punto programático del art. 170 EAA ahonda en esa misma idea, empero matizando una meta mucho más ambiciosa. En su virtud, Andalucía promoverá asimismo “el acceso a la información (entiéndase de los trabajadores en las empresas) sobre los aspectos generales (sic) y laborales que les afecten”, lo que sin duda profundiza ese afán democratizador antes apuntado dentro del marco de las competencias ejecutivas de Andalucía, aun a costa de un tenor teleológico del precepto sobremanera evanescente.

5) Otro de los ejes programáticos del Capítulo II versa sobre las políticas de prevención de riesgos profesionales. Huelga ahondar en la preocupación de la que se hacen eco los poderes públicos sobre ese eje temático, máxime si consideramos las tasas de siniestralidad de las que adolece nuestro tejido productivo tanto a nivel nacional como especialmente en el ámbito autonómico. No en vano, contamos en este ámbito con una estructura institucional específica, a nivel orgánico y en lo relativo al diseño general de tales políticas.³² Por ello no extraña la sensibilidad mostrada por la propia norma a dicha problemática, a la que por cierto dedica una atención preferente. Aparte de reservar un precepto en el Capítulo II (el art. 171), el texto contempla nuevas alusiones en otros pasajes (v. gr. arts. 10.3, 37.1.10, 63.4, e incluso 173.2 EAA), lo cual infiere un sentido de receptividad pública y autonómica más que contrastada.

Para empezar, resulta llamativa la declaración de principios con la que comienza la redacción del art. 171 EAA. La “administración pública”, en este caso, “contribuirá a garantizar la seguridad y salud de los trabajadores”. Como es sabido, nos encontramos ante un sentido

32. V. gr. Plan General de Prevención de Riesgos Laborales para Andalucía (Decreto 117/2000, de 11 de abril), o Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales como órgano de participación de la consejería en materia de seguridad e higiene (Decreto 277/1997, de 9 de diciembre).

de corresponsabilidad institucional previsto para el conjunto de las administraciones por la legislación general (en concreto, art. 10 Ley 31/1995, de 8 de noviembre). Sin embargo, el legislador regional añade otras previsiones que tamizan el alcance de la contribución realizable en dicho sentido por los poderes públicos. Según apostilla el párrafo 1º del art. 171 EAA, aquellos “diseñarán instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral”, lo que a nuestro entender supone una “liberación parcial” en la esfera de responsabilidad ostentada por la administración del Estado. Pienso que un sentido de avance en la construcción territorial del Estado conlleva, *per se*, un desplazamiento de la sobrecarga competencial asumida monóticamente por la administración central en favor de otras administraciones (locales o regionales). Por ello resulta comprensible este nuevo espacio de competencias abierto por el Estatuto en la materia preventiva, aunque ciertamente lo sea bajo el tamiz de una construcción técnica algo alambicada. Así, mientras el art. 63 EAA proclama una competencia ejecutiva autonómica sobre la prevención de riesgos profesionales y la seguridad en el trabajo (párrafo 1.4º) y sobre la función pública inspectora (párrafo 2º), el art. 171 EAA retoma ese mandato a nivel programático. Primero implicando con carácter general a la administración “en la inspección y prevención de los riesgos laborales” (párrafo 1º), pero apostillando acto seguido que la “Comunidad Autónoma se dotará de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad” (párrafo 2º).

6) El art. 172 EAA vuelve a identificar otro de los pilares de la política de empleo, que en este caso presenta una tendencia redimensionadora en el ámbito regional de la comunidad. Por un lado, su párrafo 1º se remite expresamente a una legislación propia emanada del Parlamento de Andalucía, la cual abordará “las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo”. Con ello, pese a resituarnos frente a una temática regulada a nivel estatal (*v. gr.* Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo), en realidad entraña una autoatribución de aspectos propios competenciales con capacidad legiferante. Por otro lado, el párrafo 2º retoma de nuevo el sentido informador que impregna la generalidad del Capítulo II, pues conmina a que las políticas públicas atiendan con carácter preferente “las cooperativas y demás entidades de economía social”. Sin duda el precepto infiere uno de los aspectos idiosincrásicos del tejido económico andaluz. No en vano, el art. 58.1.4 EAA atribuye a la Comunidad competencias exclusivas sobre dicha materia, mientras que el art. 163 vuelve sobre la misma idea programática, aunque en

ese caso dentro de un objetivo general de modernización económica regional. Todo lo cual vuelve a evidenciar un régimen programático que adolece de excesivas reiteraciones, las cuales no pueden escaparse a la crítica debido a su carácter tautológico y desmesuradamente reduplicativo.³³

7) El art. 173 EAA se refiere de forma expresa a las "relaciones laborales" si bien lo hace al amparo de una construcción técnica algo paradójica. Para empezar, llama la atención la forma verbal utilizada ("tendrá") que además rubrica la matriz operativa del precepto. Según declara textualmente, la Comunidad "tendrá política propia de relaciones laborales", sin embargo ello es entendido "en todo caso" (sic). Es probable que el legislador regional quisiera subrayar el ámbito competencial del art. 63 EAA trazando un haz de coordenadas entre objetivos básicos y principios programáticos.³⁴ Pero a mi modo de ver, la opción no justifica los defectos técnicos ni la redundancia de la que adolece el precepto, máxime si consideramos el elenco de materias con las que conecta su engranaje jurídico operativo. Veámoslas agrupándolas en dos bloques, con las correlativas apreciaciones analíticas:

El primero alude a las políticas de empleo y de prevención de riesgos (párrafo 1º y 2º del art. 173 EAA). En cuanto a este último asunto, el Estatuto retoma de nuevo su tónica reduplicativa en los términos ya apuntados líneas atrás, de ahí que interpretemos la mentada reiteración como un intento adicional de perfilar todavía más la posición de los poderes autonómicos y de las instituciones regionales en la temática preventiva. Análogos razonamientos pueden esgrimirse con respecto a las políticas activas de empleo, extendidas en este caso a la intermediación, así como al fomento del empleo y del autoempleo, cuyo anudamiento pudiera encontrar quizás una doble razón explicativa: describir una situación fáctica resultante tras el proceso de traspaso de competencias, con su asunción en dicho ámbito regional comunitario, y reiterar objetivos programáticos impulsados en el seno de organismos regionales bajo la cobertura de una normativa propia.³⁵

33. En igual sentido crítico, *vid.* "Martín Moreno, J. L., "Economía, empleo y hacienda", *ob. cit.*, p. 147.

34. *Ibidem.*

35. *V. gr.* Ley 4/2002, de 16 de diciembre, del Servicio Andaluz de Empleo, o art. 3 de la ley creadora del CARL.

Asimismo, el segundo bloque abarca la promoción del marco autonómico para la negociación colectiva y para la resolución extrajudicial de conflictos laborales (párrafos 3º y 4º del art. 173 EAA). En sintonía con lo antes avanzado, estamos ante apuestas concretas de la política laboral autonómica cuyo desarrollo institucional por otra parte es más que contrastado (v. gr. CARL, o SERCLA, entre otras manifestaciones). Además de dicho diagnóstico implícito de sendos aspectos funcionales autocompositivos, también podemos presumir la voluntad tácita del estatuyente por ahondar en el desarrollo programático de ambos ejes al socaire de líneas de trabajo ya implementadas. Lo que unido a lo anterior, infiere un modelo regional de relaciones laborales junto a unas esferas prioritarias de implementación de acciones en ciertos ámbitos competenciales.

8) Finalmente, el art. 174 EAA cierra el marco programático del Capítulo II mediante una regla de autovigilancia a las "administraciones públicas de Andalucía". Estas últimas, dentro de su marco competencial, y de manera más específica dentro del ámbito de la contratación y de la subvención pública, se encuentran conminadas por el Estatuto a adoptar una serie de "medidas", pasando seguidamente a enumerar el art. 174 un listado de cinco supuestos: seguridad y salud laboral, estabilidad en el empleo, igualdad de oportunidades, inserción de los colectivos más desfavorecidos y cuidado de los aspectos medioambientales. De inmediato resulta llamativa la construcción técnica del precepto, no sólo por la amplitud que impregna su nudo gordiano conceptual ("medidas") sino por el listado de materias que *ab initio* integran su supuesto fáctico operativo. Indudablemente, nos encontramos ante un exhorto a la administración pública, en el sentido ominiscente del término (recordemos que el art. 174 habla de "administraciones públicas de Andalucía"), para que se acometa un esfuerzo de vigilancia y diligencia *in contrahendo* nada menos que el ámbito de la contratación y de la política de subvenciones.

Habrá entonces que traer a colación otras normas completivas, en especial las previsiones contenidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.³⁶ De hecho, su art. 49 contempla un elenco de prohibiciones a la contratación dentro de dicho ámbito, conectando tres de ellas directamente con nuestra materia,

36. BOE, 31 de octubre del 2007.

y en particular con el listado que integra el supuesto fáctico del art. 174 EAA. Es el caso, por ejemplo, de haber sido condenado mediante sentencia firme ante delitos contra la hacienda pública o seguridad social, delitos contra los derechos de los trabajadores, o delitos relativos a la protección del medio ambiente (párrafo del art. 49 LCSP), el hecho de haber sido sancionado con carácter firme por infracción grave en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades, no discriminación de las personas con discapacidad, o infracciones muy graves en materia de seguridad social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales (párrafo c), o el hecho de no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social (párrafo d).

Podemos recapitular pues el estudio aseverando la entidad del derecho social del empleo y de sus aspectos programáticos en esta nueva fase de reformas estatutarias. Con bastante verosimilitud asistimos a una fase de profundización institucional del proceso de constitucionalización territorial del Estado, pues además de implementarse las directrices constitucionales en un segundo nivel operativo cabe hipostasiar que muchas de las innovaciones plasmadas en los nuevos textos acaben repercutiendo circularmente, esto es, en el perímetro referencial de la carta magna. Mientras la primera hornada de Estatutos vigentes en nuestro país parecía atender más a su vertiente política dentro del marco estatal y a su adecuada inserción en el ordenamiento, lo que por otra parte enfatizaba su subordinación jurídica bajo el tamiz hegemónico de la dependencia de rango, las nuevas leyes orgánicas parecen inferir un tamiz mayormente "constitucionalista" e "instituyente". Amén de ahondar en el marco competencial o en el rol de las instituciones regionales, incorporan una amalgama de derechos y de pautas programáticas imbuidas por lo demás de una vertiente social especialmente notable. Bien es cierto que las particularidades del tempo autonómico o la misma idiosincrasia regional conducen a un tratamiento diversificado en extensión e intensidad reguladora, pero podemos aseverar la existencia de un derecho social del empleo junto a un "programa iterativo" de actuación complementario en los respectivos ámbitos autonómicos.

Precisamente, una de las novedades más destacadas de los nuevos Estatutos estriba en la atención conferida a la vertiente programática del empleo y de las relaciones laborales. Aparte de la versatilidad material y de la variedad de situaciones que pueden ser objeto

de desarrollo normativo según los particularismos regionales y las disponibilidades presupuestarias, se observa una imbricación cada vez más estrecha de dicho asunto con los poderes de autogobierno autonómico. Trabajo y empleo trascienden pues de sus tópicas vertientes jurídica y económica para proyectarse sin ambages en clave política sobre las distintas áreas de actuación pública. De ahí que su tratamiento en los Estatutos permita entrever con claridad su papel como factores de transformación social y, sobre todo, su rol para la reconstrucción de los estatutos políticos en dichos espacios territoriales.

Ahora bien, pese a la dilatación del margen operativo que dispensan los nuevos textos y de las perspectivas que en esa misma línea pueda brindar la jurisprudencia constitucional, la tendencia a orillar los títulos competenciales, que podríamos denominar como "derrubio autonomista", puede acentuarse en el terreno organizacional y aplicativo de las competencias ejecutivas. Es más, una de las mayores deficiencias que laten en el proceso actual de construcción del estado autonómico estriba en el desajuste entre las estructuras normativas, las estructuras organizacionales y los recursos disponibles para materializar tales políticas. Lo que ocurre es que el hiato ya existente entre los elementos de dicha tríada aumenta de forma significativa cuando se siguen inercias emuladoras extrapolando, por ejemplo, estructuras jurídicas sin el basamento necesario para sostenerlas ni aplicar adecuadamente las previsiones legales. En consecuencia, y pese a la doctrina constitucional más reciente, el hecho que las comunidades establezcan criterios diferenciados de aplicación de la normativa laboral al amparo de sus marcos programáticos no oculta ciertos riesgos (v. gr. "dumping social", observancia disímil de la legislación según las regiones), que en caso de emerger acentuarían los desequilibrios entre las autonomías y en último extremo la opacidad de los sistemas autonómicos de relaciones laborales.

RESUMEN

El presente estudio aborda la regulación del empleo y las relaciones laborales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. El artículo analiza la construcción de dicho ámbito material en la norma estatutaria, pero con carácter previo establece su inserción y significación en el proceso global de reformas territoriales. Siguiendo este doble hilo conductor, y tras esta primera contextualización de la materia tratada, en su segunda parte el trabajo aborda el tratamiento conferido a la materia en el Estatuto andaluz siguiendo la sistemática de los preceptos contenidos en el capítulo II del título VI de la norma estatutaria, para concluir ponderando la significación de los mismos así como apuntando algún posible riesgo de desbordamiento en el ejercicio por la Comunidad de las competencias ejecutivas en materia laboral.

Palabras clave: Estatutos de Autonomía; Estado federal; empleo; relaciones laborales.

RESUM

El present estudi aborda la regulació de l'ocupació i les relacions laborals en l'Estatut d'autonomia d'Andalusia. L'article analitza la construcció d'aquest àmbit material en la norma estatutària, però amb caràcter previ estableix la seva inserció i significació en el procés global de reformes territorials. Seguint aquest doble fil conductor, i després d'aquesta primera contextualització de la matèria tractada, en la seva segona part el treball aborda el tractament conferit a la matèria en l'Estatut andalús, tot seguint la sistemàtica dels preceptes continguts en el capítol II del títol VI de la norma estatutària, per concloure tot ponderant-ne la significació, així com apuntant algun possible risc de desbordament en l'exercici per la Comunitat de les competències executives en matèria laboral.

Paraules clau: estatuts d'autonomia; Estat federal; ocupació; relacions laborals.

ABSTRACT

The article analyses the regulation of employment and that of industrial relations in the Statute of Autonomy of Andalusia. In the first part of the article, the author starts by establishing the significance and insertion of this subject-matter within the general context of the territorial reforms that have taken place in Spain. Then, he analyses the process by which the definition of the subject-matter was established in the Statute. In the second part, the author, by following the rationale of the precepts of the Statute (in Chapter

II, Title VI) that treat the subject-matter, examines how the latter has been dealt with in the Statute. In the conclusions, the author assesses the importance of these precepts and points out that the Andalusian Autonomous Community, in exercising its executive powers on the matter, might end up by encroaching powers.

Key words: Statutes of Autonomy; Federal State; employment; labour relations.