

*Federico Navarro Nieto\**

RESUMEN:

*El estudio aborda el análisis del papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las relaciones laborales, las políticas de empleo y la inmigración laboral. Se describe la evolución del papel de las Administraciones autonómicas a este respecto y el protagonismo que les otorga en el momento presente las reformas estatutarias de 2006 y 2007. El estudio se centra además en los problemas de coordinación generados por la distribución de competencias normativas y de ejecución y la pluralidad de instituciones de gestión.*

PALABRAS CLAVE:

*Relaciones Laborales. Políticas de empleo. Inmigración. Comunidades Autónomas.*

ABSTRACT:

*The study develops the analysis of the role of the autonomous communities in the field of the labour relations, the employment and the labour immigration. There is described the evolution of the role of the autonomous administration and the protagonism that these administrations acquire in the last reforms of the bylaws of autonomy of the year 2006 and 2007 on the aspects previously mentioned.*

- Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba • dt1nanif@uco.es

*There are analyzed also the problems of coordination that generates this distribution of competitions in the law and the plurality of institutions.*

KEY WORDS:

*Labour Relations. Employment. Immigration. Autonomous Communities.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el campo de las relaciones laborales y las políticas de empleo es evidente el creciente protagonismo de las CCAA por diversas vías competenciales. Las reformas estatutarias habidas en 2006 y 2007 vienen a cristalizar al máximo nivel normativo autonómico competencias que las CCAA han asumido y desarrollado en las últimas décadas. Pero el enriquecimiento de intervenciones en las políticas de empleo amparadas en una diversidad de títulos competenciales y reforzadas con las reformas estatutarias plantea algunos problemas de delimitación competencial y, en cualquier caso, exige avanzar en la cooperación y coordinación entre las distintas CCAA y el Estado mediante diversas variantes multilaterales y bilaterales de relación.

## 2. EL PROTAGONISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA APROBACIÓN DE LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Aunque la CE atribuye al Estado la competencia sobre la legislación laboral ello no ha impedido el desarrollo creciente del protagonismo de las CCAA en estos campos, en primer lugar, a través de las competencias de desarrollo y ejecución de tales materias, y, en segundo lugar, a través de otros títulos competenciales distintos de los anteriores.

El art. 149.1.7 CE indica que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. El reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas ha quedado perfilado por la doctrina del TC, conforme a la cual la potestad legislativa y reglamentaria de desarrollo es competencia del Estado, es decir, el Estado es la única fuente de normas laborales (STC 195/1996). La argumentación del TC puede resumirse en los siguientes términos. En primer lugar, se adopta un criterio material y expansivo en la interpretación del concepto «legislación», esto es, abarcando las leyes en sentido formal y los reglamentos de desarrollo. Como ha señalado el TC, la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida «en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (STC 35/1982). Sobre la base de un criterio sistemático, o sea, atendiendo al uso del término dentro del art. 149.1 CE, el TC concluye que la expresión «legislación»

«incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustrará la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento (...) puede lograrse» (STC 18/1.982). De forma que «ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (STC 195/1996). Sobre el término «laboral» se adopta un criterio estricto, en el sentido de que la competencia estatal está referida exclusivamente a las materias que se orienten a la ordenación del trabajo por cuenta ajena (STC 35/1.982).

Por tanto, la disciplina normativa de las materias relacionadas con la relación laboral es competencia del Estado, pero la gestión y aplicación de dichas normativas pueden ser asumida por las CCAA, como facultad de ejecución de la legislación laboral del Estado conforme al art. 149.1.7 CE (STC 195/1996). De cara a la ejecución de la normativa laboral, la Comunidad Autónoma puede dictar reglamentos *ad intra*, referidos a la estructura interna de la organización administrativa.

En relación con el marco de las políticas de empleo se parte de la inexistencia de una ordenación competencial precisa en el marco constitucional. De hecho, el art. 40 CE manda a «los poderes públicos» para promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y realizar una política orientada al pleno empleo. Como vamos a ver además tales políticas se han desarrollado en varios aspectos a través de una diversidad de títulos competenciales. No obstante, ha aclarado el TC que la competencia normativa del Estado es completa en materia de colocación, estímulos a la contratación y ayudas al empleo y la formación profesional ocupacional, porque se ubican dentro del concepto de legislación laboral; añadiéndose que la competencia de «promoción y desarrollo económico» *ex art.* 148.1.13 CE habilita para efectuar muy variados tipos de acción de fomento que pueden servir para incrementar el empleo, pero no implica la posesión de ninguna competencia de definición y ejecución de una política específica de empleo (STC 195/1996).

Esta delimitación competencial no ha sido excluyente de un creciente protagonismo de las CCAA en las relaciones laborales y concretamente en materia de empleo. Ello ha tenido lugar por varias vías competenciales. En primer lugar, asumiendo competencias que el TC reconduce al terreno de la actividad administrativa de ejecución, pero que materialmente puede desbordar la mera función reglamentaria organizativa (así ha ocurrido en las competencias ejecutivas de fijación de servicios mínimos en caso de huelga y de extensión de convenios colectivos<sup>1</sup>).

---

1. Véase, Casas Baamonde, «Relaciones Laborales y autonomías territoriales: nuevas perspectivas», en *Relaciones Laborales*, t. II, 1991, pág. 14; Cruz Villalón, «La residual competencia del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral», en *Veinte años de relaciones laborales en Andalucía*, Ed. CARL, 2003, págs. 353-354.

En segundo lugar, a través del desarrollo combinado de las competencias en materia de ejecución y las competencias exclusivas de autoorganización de cara a la actividad administrativa de ejecución (conforme al art. 148.1.1º CE). El proceso de ordenación de competencias en materia laboral entre Estado y CCAA parte del marco constitucional descrito y tiene su desarrollo autonómico en los años posteriores a la aprobación de la CE para las CCAA denominadas “históricas” y configuradas por la vía del art. 151 CE en sus correspondientes Estatutos de Autonomía (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). Estas CCAA pudieron asumir desde un primer momento competencias ejecutivas en materia laboral y de Seguridad Social (podían asumir las competencias del art. 149 que no fuesen exclusivas del Estado)<sup>2</sup>. El resto de CCAA (las que siguieron la vía del art. 143 CE) ha visto transferidas las competencias en materia laboral *ex art. 150.2 CE* en un proceso que abarca las décadas del 80 y 90 (entre 1982 en el caso de la Comunidad Valenciana y 1999 en el caso de Asturias)<sup>3</sup>. Los procesos de transferencia de competencias se completan a finales de los 90 y principios del 2000 con la transferencia de las competencias ejecutivas de empleo, intermediación y formación, cuya titularidad mantenía el Estado a través del INEM. Tras este proceso de transferencias las CCAA desarrollan las funciones y servicios administrativos que venía realizando la Administración General del Estado en campos tan diversos como las políticas activas y servicios de empleo, formación profesional ocupacional, regulación administrativa de empresas de trabajo temporal, las cooperativas y sociedades laborales, los expedientes de regulación de empleo, una diversidad de materias relacionadas con las relaciones colectivas de trabajo (registro y control de estatutos de sindicatos y patronales, elecciones sindicales, registro de convenios colectivos), mecanismos de solución de conflictos (de conciliación, mediación y arbitraje), y prevención de riesgos laborales.

Un ejemplo del fortalecimiento de la posición de las instituciones autonómicas a través de las competencias ejecutivas lo tenemos en la ejecución de las políticas del empleo, donde el protagonismo autonómico se desarrolla ya con la transferencia de las competencias de empleo, intermediación y formación que he apuntado, y posteriormente a través de la Ley 56/2003, de Empleo (LE). Sirve también como ejemplo la gestión de los fondos económicos destinados a la formación profesional continua, cuya titularidad autonómica es aclarada en la doctrina del TC. En efecto, para el Alto Tribunal, la formación profesional de los trabajadores ocupados se inscribe en el ámbito de la “legislación laboral”, pues concierne a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral, como el reconocido en

---

2. Los Decretos de transferencia de competencias para estas CCAA se aprueban entre 1979 y 1982.

3. Estas CCAA no podía recoger en sus estatutos inicialmente más competencias que las que les permitía el art. 148 CE hasta pasados cinco años desde la aprobación de sus Estatutos.

el art. 4.2 del Estatuto de los Trabajadores. Los programas de subvenciones que puedan establecerse por el Estado para dicha formación ocupacional, al insertarse en el ámbito de la legislación laboral, deben ser regulados por aquel (en su destino, condiciones y tramitación), pero la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas al ser una competencia de orden ejecutivo, de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta (STC 95/2002; STC 230/2003).

Otro buen ejemplo de las posibilidades que ofrecen las competencias ejecutivas en el ámbito laboral se observa en el campo de la prevención de riesgos laborales. En este terreno, las CCAA han asumido la gestión de acreditaciones y autorizaciones de servicios de prevención externos o de auditoría o evaluación de los sistemas de prevención, al amparo del RD 39/1997, las actividades de inspección y sanción de incumplimientos de la normativa preventiva y las competencias de los Gabinetes Técnicos Provinciales del INSH. Todo ello viene acompañado del diseño y puesta en práctica de planes y programas integrales de promoción de la seguridad y salud laboral y de lucha contra la siniestralidad laboral, y del establecimiento de un marco institucional y administrativo propio para hacer efectivas aquellas competencias ejecutivas, apoyado en sus competencias de autoorganización administrativa.

Las potestades autonómicas de carácter ejecutivo se refuerzan además en una dinámica de repliegue legislativo que se desarrolla desde mediados de los años 90 en el campo laboral. Este proceso va acompañado de un cierto desarrollo de normas procedimentales y de prácticas negociales (en una dinámica autonómica de diálogo social y de concertación) que refuerza el protagonismo de las instituciones autonómicas. Estas normas y prácticas procedimentales impulsadas desde tales instituciones pueden encajar en el ámbito de la ejecución en la medida en que no tienen por misión un objetivo de innovación normativa en las relaciones laborales, reforzando desde este planteamiento el protagonismo autonómico. Se ha tenido ocasión de observar al respecto que “la noción constitucional de “ejecución” de la legislación laboral no puede ser entendida como una mera función de ejecución en sentido de imposición de la puesta en aplicación de la legislación laboral”<sup>4</sup>.

En tercer lugar, el protagonismo autonómico en materia de empleo se acrecienta por otras vías competenciales distintas a las estrictamente laborales. Este planteamiento respondería a la tesis asumida por las CCAA de que “los intereses territoriales, a cuya gestión se ordena el reconocimiento constitucional de la autonomía política

---

4. Cfr. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas y la formación profesional ocupacional”, en *Relaciones Laborales*, t. I, 2004., pág. 70.

(art. 137.1), demandan una política económica y de empleo autonómicas”<sup>5</sup>, que ha sido apoyada, de un lado, en la inclusión de las CCAA entre los “poderes públicos” vinculados por los principios rectores de la política social y económica y, de otro, por la habilitación competencial en materia económica *ex art. 148.1.13º CE*, que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (en relación con el art. 149.1.13º CE). Con apoyo en el artículo 148.1.13 CE, las CC.AA. han desarrollado un notable material normativo, sobre todo en los últimos años, destinado a fomentar el empleo en sus respectivos ámbitos, consistente en subvenciones a la contratación o a proyectos empresariales que contribuyen a crear o mantener el empleo<sup>6</sup>. Las CCAA han desarrollado políticas orientadas directamente a la dinamización del mercado de trabajo como las subvenciones e incentivos económicos, cada vez más elaborados en sus objetivos y condiciones de cara a su efectividad, y orientados a la contratación en particular de determinados colectivos de trabajadores (jóvenes, mujeres, mayores en situación de largo desempleo, excluidos sociales) y a la promoción de la contratación indefinida. También se han desarrollado políticas que tratan de incidir en el empleo indirectamente mediante el apoyo financiero y asesoramiento técnico a las empresas de nueva creación y a las PYMES<sup>7</sup>.

En cuarto lugar, el fortalecimiento del papel de las CCAA en materia de empleo tiene lugar también en el marco de la estrategia europea del empleo. Las recomendaciones comunitarias en materia de empleo incluyen los niveles regionales y locales (y sus instituciones de gobierno) en esta estrategia, induciendo a la colaboración entre Estado y CCAA en las estrategias nacionales de empleo, lo que ha llevado a pronosticar que “indudablemente va a ir dejando cada vez más obsoleto el marco estataliza-

- 
5. Casas Baamonde, “*Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas*”, en *REDT*, nº 1, 1980, pág. 35 y sigs; y “*Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional*”, en *Relaciones Laborales*, nº 6, 1985, pág. 1021-1022.
  6. El art. 149.1.7º y el art. 148.1.13º CE son ambos títulos competenciales, junto con los Estatutos de autonomía, que han servido de base constitucional para la asunción de las competencias en políticas de empleo, como se constata en los preámbulos de las correspondientes normas de transferencia o en las leyes autonómicas de empleo. En el caso de Andalucía, véase el Anexo A sobre Normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara el Real Decreto 467/2003, de 25 abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, y la Exposición de Motivos de la Ley del Servicio Andaluz de Empleo de 2002.
  7. Una descripción de tales políticas puede verse en el *Libro Blanco sobre la calidad en el empleo en Andalucía: estabilidad y seguridad laboral*, CARL, 2005, págs. 168 y sigs.

do a secas de los artículos 148 y 149 CE”<sup>8</sup>. Este hecho contrasta con la percepción actual del papel residual de las CCAA en la elaboración de los planes nacionales de acción en materia de empleo (PNA). La observación es matizable en la medida en que, como vamos a ver, a través de la Ley de Empleo se institucionaliza la participación de las CCAA mediante la consulta en la elaboración de tales planes. En última instancia, aunque las directrices comunitarias tienen como destinatarios a los Estados integrados en la UE, su articulación y puesta en marcha no puede prescindir en España de la distribución competencial en materia de empleo, y por tanto en la práctica estará condicionada por la adecuación de las políticas autonómicas a tales directrices y su coordinación en el marco del Plan Nacional de Acción. Se puede decir que, aunque formalmente no asumen un papel institucional relevante frente a la UE en la elaboración de los PNA, son a la postre un actor imprescindible de las políticas de empleo. Las políticas autonómicas se formalizan de forma creciente conforme a los criterios europeos mediante los planes regionales de empleo, lo cual facilita su coordinación y articulación con los PNA. Aunque se ha observado que una dificultad al respecto sigue estando en la falta de transparencia en torno a los contenidos y evaluaciones de tales planes regionales<sup>9</sup>.

### 3. EL EMPLEO Y LAS RELACIONES LABORALES EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

#### 3.1. PRINCIPIOS RECTORES Y DERECHOS EN MATERIA DE EMPLEO

Los nuevos Estatutos<sup>10</sup>, frente a los Estatutos de primera generación, optan por incluir un amplio reconocimiento de objetivos, derechos y principios rectores de las

8. Cfr. *Libro Blanco sobre la calidad en el empleo en Andalucía...*, cit., pág. 162-163.

9. Cfr. Fernández López y Morales Ortega, “Comunidades Autónomas, empleo y Unión europea”, en Fernández López (Dir.), *Política social europea y Comunidades Autónomas*, CARL, 2007, págs. 172.

10. Formalmente debe hablarse de Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía vigentes, sin embargo se ha observado que una característica común de los actuales Estatutos reformados es la de “reforma total” desde una nueva óptica en sus contenidos, que lleva a hablar de la “refundación del Estado de las Autonomías”. En este sentido, Álvarez Conde, *Reforma Constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, 2007, págs 17 y 171-172. En este estudio se han tomado en consideración los siguientes textos estatutarios: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

políticas públicas (aunque con una estructura jurídica y una sistematización diversa), que hace de ellos algo más que una norma institucional y de delimitación competencial. Tal reconocimiento también acontece en el terreno del empleo y las relaciones laborales.

Entre los principios rectores es generalizado el mandato a los poderes públicos para el desarrollo de políticas de empleo orientadas al pleno empleo, pero concretando algunos aspectos o líneas de desarrollo. En primer lugar, se especifica en los nuevos Estatutos que dichas políticas deben serlo para la creación de empleo “estable y de calidad”, y “en condiciones de seguridad y salud”<sup>11</sup>. En segundo lugar, se reclama de los poderes públicos que los objetivos en materia de empleo se orienten a la integración de determinados colectivos sociales, particularmente de los jóvenes<sup>12</sup>. En tercer lugar, los EA adoptan una perspectiva de género en relación con las políticas de empleo, reclamando de los poderes públicos la garantía del cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar<sup>13</sup>. Finalmente, junto a los anteriores, se recogen otros objetivos o principios rectores que indirectamente inciden en estas políticas de empleo, como la promoción de medidas orientadas a la formación permanente de los trabajadores<sup>14</sup>.

Tomando como ejemplo el Estatuto de Andalucía, este planteamiento común a los nuevos textos estatutarios se plasma a través de la fijación, primero, de objetivos en materia de empleo; y, segundo, de principios rectores. Así, entre los objetivos referidos al empleo y relaciones laborales en el art. 10.3 se recogen el de “la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral”, “la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces” (punto 1º). Tales objetivos se reiteran posteriormente, esta vez como principios rectores de la actuación de los poderes públicos. En efecto, entre los principios rectores, el art. 37.1 EA se refiere a principios centrados en la integración social y laboral de determinados colectivos (entre ellos los jóvenes), el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo (punto 10º); la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres, así como la conciliación de la vida laboral y familiar (punto 11º). Finalmente, los objetivos y principios rectores desgranados a lo largo del articulado del EA, se sistematizan dentro del Título VI del EA, referido a “Economía, empleo y hacienda”, concretamente en el Capítulo II, sobre “Empleo y relaciones laborales”. Este conjunto

---

11. EA Cataluña, art. 45.3; EA Aragón, art. 26; EA Castilla y León art. 16.3.

12. EA Castilla y León art. 16.12º

13. EA Aragón, art. 26; EA Cataluña, art. 41.1; EA Comunidad Valenciana, art. 10.3 y 11

14. EA Cataluña, art. 45.3; EA Castilla y León art. 16.3.

normativo presenta un perfil programático, tratando de cristalizar en la máxima norma autonómica ciertos objetivos políticos que deben condicionar la acción del legislador autonómico, aunque tales normas carecen de eficacia jurídica.

Los Estatutos se caracterizan también por el establecimiento de una declaración de derechos, entre los que se fijan algunos referidos al empleo, con claro tono programático, en sintonía con los principios rectores. Así los Estatutos recogen la obligación de la Administración autonómica, “en el ámbito de sus competencias”, de garantizar un empleo estable y de calidad, digno y bien remunerado, que garantice la seguridad y la salud en el trabajo, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores<sup>15</sup>. Igualmente recogen el derecho de los ciudadanos, o en general de los trabajadores en la CCAA, a acceder en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo<sup>16</sup>.

En suma, en materias de empleo los nuevos Estatutos vienen a cristalizar al máximo nivel normativo autonómico principios y objetivos que ya actualmente orientan las políticas de los poderes públicos en la UE, el Estado y las instituciones autonómicas. Y por lo que se refiere al reconocimiento de derechos, se puede decir que los Estatutos ni quitan ni ponen cuando la competencia reguladora es de titularidad estatal<sup>17</sup>. Este sería el caso de derechos referidos a los servicios públicos de empleo, cuyo alcance ya viene predeterminado por la legislación estatal. Los propios Estatutos recogen este estado de cosas cuando reconocen que los derechos y principios recogidos en la norma estatutaria “no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes”<sup>18</sup>.

Por otra parte, es necesario considerar que estos objetivos y derechos en materia de empleo y relaciones laborales, al mismo tiempo que vinculan a los poderes públicos

---

15. EA Comunidad Valenciana, art. 80.1; EA Islas Baleares, art. 27.1; EA Cataluña, art. 25.3.

16. EA Cataluña, art. 25.1 y EA Islas Baleares, art. 27.1, a los trabajadores en general; EA Castilla y León art. 13.4, a sus ciudadanos. En el ámbito de las relaciones laborales y el empleo, el EA de Andalucía garantiza “a todas las personas”, en el ejercicio “del derecho constitucional al trabajo” (aunque como derecho constitucional el art. 35.1 CE sólo lo refiere a los españoles), el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, el acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad, el acceso a la formación profesional y “el derecho al descanso y al ocio” (art. 26.1).

17. Así, en el EA Comunidad Valenciana, art. 80.2, el derecho a los trabajadores a tener una jornada laboral que limite la duración máxima del tiempo de trabajo y en condiciones que permitan períodos de descanso diario y semanal y las vacaciones anuales retribuidas; también, el mismo EA, art. 80.3 se establece que la Generalitat, “en el ámbito de sus competencias”, garantizará el derecho a ser protegida por la Ley frente al despido motivado por la maternidad, a un permiso retribuido por causa de maternidad en la forma que determine la Ley a un permiso parental con motivo del nacimiento de un hijo o por motivo de adopción.

18. EA Cataluña, art. 37.4; EA Aragón, art. 6; EA Islas Baleares, art. 13; EA Castilla y León art. 8; EA Andalucía, art. 13.

autonómicos, pueden resultar impulsados por prácticas de diálogo social y de concertación, formalizadas en algunos Estatutos junto a los objetivos y derechos en materia de empleo y relaciones laborales. En efecto, ciertos Estatutos, con el fin de potenciar un “espacio propio de relaciones laborales” en función de la realidad productiva y empresarial específica reclaman de los poderes públicos autonómicos el fomento de instrumentos colectivos de gestión de las relaciones laborales, las prácticas de diálogo social y el papel institucional de sindicatos y asociaciones empresariales<sup>19</sup>.

Este es el caso específicamente del EA de Andalucía, que recoge entre sus objetivos el del “diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía” (art. 10.3, punto 20º). Al mismo tiempo, se garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce, remitiendo a la ley para que regule “la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma” (art. 26.2). También el EA de Andalucía pretende con ello avanzar en una “política propia de relaciones laborales” que abarque el ejercicio por los poderes públicos andaluces de las competencias estatutarias en este terreno y una dinámica colectiva de relaciones laborales apoyada en un marco autonómico de negociación, resolución de conflictos, participación institucional y concertación (art. 173 EA).

### 3.2. LA FORMALIZACIÓN DEL ESPACIO COMPETENCIAL AUTONÓMICO EN LAS RELACIONES LABORALES. EN PARTICULAR, LA COMPETENCIA EJECUTIVA SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA INSPECTORA.

Junto al amplio reconocimiento de objetivos, derechos y principios rectores, el segundo aspecto que nos interesa destacar es la “formalización” dentro de los Estatutos del espacio competencial autonómico ya vigente en el campo de las relaciones laborales, esto es, las competencias de ejecución de la normativa laboral que ha asumido durante la vigencia de las anteriores versiones estatutarias. La delimitación competencial dentro de la CE en el terreno de las relaciones laborales hace que los Estatutos sean escuetos sobre este particular, viniendo a reflejar las facultades reglamentarias de ejecución y de organización de servicios necesarios para la gestión de funciones y actividades en materia de trabajo y relaciones laborales, políticas activas de empleo, intermediación, formación ocupacional y continua y prevención de riesgos laborales<sup>20</sup>. Los

19. EA Cataluña, art. 45.4; EA Islas Baleares, art. 27.2.

20. EA Aragón, art. 77.2; EA Castilla y León art. 76.1, EA Comunidad Valenciana, art. 55.1.1, EA Islas Baleares, art. 32.11.

Estatutos de Cataluña y Andalucía, a diferencia de la mayoría, proceden mediante una pormenorización de competencias ejecutivas, recogiendo con detalle las competencias que las CCAA han asumido desde la aprobación de los primitivos Estatutos<sup>21</sup>.

Aunque, como digo, los Estatutos tienen a recoger sus competencias ejecutivas ya vigentes en el campo de las relaciones laborales, algunas dudas se pueden suscitar por la delimitación normativa de los Estatutos fijando los tipos de competencias en los nuevos Estatutos, que no puede considerarse un modelo de pulcritud técnico-jurídica. Las dudas se suscitan cuando, por ejemplo, los textos estatutarios se refieren a una función ejecutiva que definen en términos que pueden desbordar la mera ejecución normativa, esto es, porque tiende a incluirse una función normativa de nivel reglamentario, como se ha planteado respecto del art. 112 EA de Cataluña<sup>22</sup>.

Una premisa alumbra la interpretación de los preceptos de los nuevos textos estatutarios dedicados a la delimitación del alcance de los diversos tipos de competencias, y es que dicha delimitación queda fijada en la misma CE y en la doctrina que sobre la misma emana del TC, de forma que los Estatutos en sus diferentes versiones (incluido el Estatuto de Cataluña que parece ser el modelo a seguir sobre este particular) no condicionan los parámetros constitucionales<sup>23</sup>, de la misma forma podría decirse que, como reitera el TC, la calificación de las competencias ejercidas por el legislador estatal en normas dictadas por el mismo no condicionan el marco constitucional en su interpretación por el Alto Tribunal (STC 144/1985). Esta precisión es importante para enfrentarse a ciertas dudas derivadas de la configuración normativa de las competencias en los Estatutos. Así, se establecen competencias exclusivas en determinadas materias, matizándose que tal reco-

---

21. En el caso catalán, EA Cataluña, art. 170.1. Así por ejemplo en relación con las políticas activas de empleo en el EA Cataluña especifica que tales políticas "incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes"; añadiéndose que "la Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña" (art. 170.1 b-).

22. Rojo Torrecilla, "Aproximación al contenido sociolaboral del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña", en Molina Navarrete (Coord.), *La dimensión socio-laboral de los nuevos estatutos de autonomía*, cit. pág. 48.

23. Observa en este sentido Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado en España*, cit. pág. 333-334, que frente al *principio dispositivo* que está en la base de esta ordenación competencial autonómica (el autor se refiere en concreto al Estatuto catalán), y su potencialidades en un marco "desconstitucionalizado" de la organización territorial del Estado, cabe puntualizar que "muchos conceptos constitucionales pueden ser desarrollados por leyes distintas del Estatuto y, sobre todo, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Estos componentes de la Constitución se imponen al Estatuto y no pueden ser sustituidos por regulaciones establecidas en él". Añade el autor más adelante, *op. cit.* págs. 342-344, que aunque esta técnica normativa de definición de la tipología de competencias tiene una clara intención de blindaje competencial frente al Estado, no hay que olvidar que una norma infraconstitucional no puede cambiar el régimen de competencias estatales tal como ha sido constitucionalmente configurado (con el alcance interpretativo de la doctrina del TC).

nocimiento lo es “sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”; lo cual además plantea problemas de delimitación conceptual entre competencias exclusivas y compartidas. Por otra parte, es inadecuado el alcance fijado para las competencias compartidas sobre un determinado modelo de reparto competencial entre CC.AA, y Estado, porque las compartidas no necesariamente se ordenan en el marco constitucional sobre la distribución que establecen algunos Estatutos, presumiendo que una competencia compartida lleva consigo de por sí la atribución de potestades legislativas y reglamentarias a la CCAA<sup>24</sup>. El legislador estatuyente, al mismo tiempo que delimita inadecuadamente los tipos competenciales, matiza tales delimitaciones remitiéndose al marco constitucional, lo cual podría haber ahorrado la pretensión clarificatoria de los Estatutos.

La ambigüedad de los nuevos Estatutos en la delimitación competencial parece salvada técnicamente a través de las prescripciones introducidas en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Por ejemplo, en el caso andaluz, y a partir de estas *correcciones* del Congreso, queda clara la necesidad de una interpretación del texto estatutario acorde con el marco constitucional, como se comprueba en el art. 13, pár. 1º, que establece que los derechos y principios del Título I no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes; el art. 42.1, que dispone que las competencias de la CCAA se ejercerán “respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto”; y el art. 85.2 que recoge que el ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias recogidas en el Título II “se entenderá conforme a lo establecido en el Título VIII de la Constitución”<sup>25</sup>.

Como ya he adelantado, la pormenorización es la regla en los Estatutos catalán y andaluz en materia de empleo y relaciones laborales. Tomemos como ejemplo el EA de Andalucía. El art. 63 EA de Andalucía en materia de “empleo, relaciones laborales y seguridad social”, recoge “las competencias ejecutivas” en materia de empleo y relaciones laborales que corresponden a la CCAA “en el marco de la legislación del Estado” (art. 63.1). A continuación se especifica que tales competencias incluyen, “en todo caso”, las enumeradas en el apartado 1º del art. 63, que son las siguientes:

1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo.

---

24. EA Andalucía, Art. 42.2: La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el Estatuto “Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución”.

25. Ya queda dicho que son todas prescripciones añadidas en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

- 2.º Las cualificaciones profesionales en Andalucía.
- 3.º Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía.
- 4.º La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo.
- 5.º La determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía.
- 6.º Los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales.
- 7.º La potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias.
- 8.º El control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Andalucía.
- 9.º La elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

La plasmación estatutaria de esta lista de competencias puede ser oportuna, porque contribuye a especificar competencias que aparecían de forma genérica en el primitivo Estatuto y en la propia CE, formalizando además competencias ya consolidadas para la CCAA; pero su valor es relativo en la medida en que es abierta, cumpliendo una función ejemplificadora. El valor es relativo también porque dichas competencias lo son en el actual marco legislativo trazado por el Estado, es decir, su alcance jurídico real va a estar a expensas del marco regulador vigente en cada momento. Finalmente, la relatividad del planteamiento autonómico deriva del hecho de que dichas competencias ejecutivas autonómicas son compartidas, por cuanto el Estado sigue conservando competencias ejecutivas en campos como la intermediación y el empleo cuando su ejercicio desborda el ámbito autonómico (como indicaré más adelante). En todo caso, la pormenorización de competencias, en un intento de "blindaje competencial" (que puede tener una explicación en el objetivo de contención de la lógica expansiva de las competencias horizontales y básicas del Estado en los últimos años<sup>26</sup>), parece una tarea más propia del legislador ordinario autonómico y no va a incidir en la delimitación competencial en el Estado autonómico (porque

---

26. Cfr. Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado en España*, Iustel, 2006, pág. 321; Álvarez Conde, op. cit. págs. 603 y sigs.; observa el autor que "el Estado, en vez de limitar sus competencias básicas, ha efectuado una regulación pormenorizada, descendiendo muchas veces a cuestiones de detalle, en pretendida defensa del interés general, dando lugar a una regulación excesivamente uniforme e impidiendo un desarrollo normativo propio y diferenciado por parte de las Comunidades Autónomas" (op. cit. pág. 640). Tesis que estaría en la argumentación de la "baja calidad" de la autonomía catalana y justificaría esta metodología en la delimitación competencial del nuevo Estatuto, como describe Solozábal, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Ed. Biblioteca Nueva, 2006, pág. 383 y sigs.; el autor relativiza la tesis del uso "antiautonomista" de la noción de bases y de legislación básica, véase, op. cit. págs. 75 y sigs.

no es técnica adecuada para incidir en el sistema de distribución competencial, ni probablemente impida la incidencia de los títulos horizontales del Estado en las materias<sup>27</sup>).

Igualmente, en determinados Estatutos se recoge como competencia ejecutiva autonómica la función pública inspectora en las competencias asumidas, especificándose a tal efecto que los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Comunidad Autónoma<sup>28</sup>.

La atribución a la CC.AA. de la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora aparece ya formalizada en la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social –LITSS– y el Real Decreto 138/2000 de desarrollo de la anterior. Por otra parte, no parece plantear dudas de constitucionalidad. El TC mantiene que la atribución competencial de la potestad sancionadora ha de atribuirse a la Administración que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce (STC 195/1996), y que la atribución de competencias ejecutivas comprende las potestades sancionadoras en la materia objeto de ejecución (STC 51/2006). De hecho, el TC ha afirmado la potestad sancionadora de las CCAA, excluyendo, en consecuencia, la del Estado, para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social (STC 195/1996).

Aunque los preceptos estatutarios correspondientes a la Seguridad Social eluden referirse a la función inspectora en este terreno<sup>29</sup>, se puede decir que existe una jurisprudencia constitucional que facilita la delimitación competencial en relación con la potestad sancionadora en materia de Seguridad Social. El TC ha señalado que el art. 149.1.17 CE obliga a distinguir, desde un punto de vista competencial, entre la Seguridad Social y su régimen económico. Respecto a la primera ha indicado que, “ostentando la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, le corresponde ejercitar las potestades sancionadoras que garanticen el cumplimiento de la legislación básica estatal y de la autonómica que la desarrolle”. En cuanto a la segunda, se reconoce la potestad sancionadora autonómica, “excluyendo, en consecuencia, la del Estado, para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social, así como para aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)”; al Estado se reserva por el contrario, como propia de su competencia en materia de régimen económico, “la potestad sobre aquellas

---

27. Álvarez Conde, op. cit. pág. 613.

28. EA Cataluña, art. 170.2, EA Aragón, art. 77.2; EA Andalucía, art. 63.2.

29. EA Cataluña, art. 165; EA Andalucía, art. 63.3; EA Aragón, art. 72.1.

infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes” (STC 51/2006, con cita de las precedentes SSTC 102/1995 y 195/1996). Aunque en abstracto el TC parece mostrar una doctrina clarificadora sobre la potestad sancionadora en el ámbito de la Seguridad Social, en su delimitación competencial, la solución dista de ser pacífica en la medida en que el estudio de la normativa sobre infracciones y sanciones en esta materia permite comprobar la dificultad para deslindar los aspectos sancionatorios que inciden o no en el régimen económico de la Seguridad Social<sup>30</sup>.

La competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora recogida en los Estatutos de Autonomía viene acompañada de la previsión de los mecanismos de cooperación aludidos (pero no diseñados) en los mismos Estatutos. Así se nos indica que “se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos”<sup>31</sup>. Cabe advertir sin embargo que ya existe una estructura institucional de colaboración y cooperación entre el Estado y las CCAA en materia de Inspección de Trabajo, desarrollada dentro de la legislación estatal mencionada<sup>32</sup>. Como vamos a ver a continuación, esta estructura de colaboración y coordinación en el ejercicio de la función inspectora prevista en la LITSS queda cuestionada con la previsión en los Estatutos de una estructura administrativa propia para el ejercicio de dicha función inspectora.

En efecto, por lo que se refiere a la titularidad orgánica de la función inspectora en estos Estatutos se establece que los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función pública, dentro de las competencias autonómicas, dependerán orgánicamente de la Administración autonómica. Ya anteriormente la LITSS reconoce que la actividad inspectora debe ordenarse conforme a “un sistema institucional integrado y coherente con el modelo constitucional” (Exposición de Motivos (I)); añadiéndose que este carácter integrado del sistema se pone de manifiesto “en el carácter de Cuerpo Nacional que la Ley 11/1994, de 19 de mayo, atribuye al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en el marco del desarrollo del proceso autonómico, sin que por ello se afecten las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde, natural-

---

30. Remito en este sentido al estudio crítico de Suárez Corujo. La protección social en el Estado de las Autonomías, Iustel, 2006, págs. 115 y sigs.

31. EA Cataluña, art. 170.2, EA Aragón, art. 77.2; EA Andalucía, art. 63.2.

32. Concretamente, en los arts. 15 y sigs, de la Ley y en los arts. 42 y sigs. del RD.

mente, la titularidad de la potestad sancionadora en tales materias” (Exposición de Motivos (II)).

La LITSS, por una parte, acogiéndose a la previsión del 29 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico<sup>33</sup>, afirma el carácter de *Cuerpo Nacional* de la Inspección al que se adscriben funcionarios por *habilitación nacional* (art. 2.1), lo que conlleva, en particular, que “las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñados en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos” (art. 28.1 Ley 12/1983). Por tanto, la Ley establece que la función pública inspectora sea desempeñada por funcionarios habilitados para el conjunto del Estado. La LITSS además delimita las competencias reservadas a este Cuerpo nacional, al atribuir a los funcionarios que integran el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad social la función de “la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias” (art. 1.2 LITSS). Por otra parte, para dar satisfacción al objetivo de “un sistema integrado” para la función inspectora en el orden social, la Ley adscribe orgánicamente el sistema de la ITSS al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 18) y atribuye las competencias relativas al régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Administración General del Estado (art. 20)<sup>34</sup>.

Es esta concreta opción estatal en la organización del sistema integrado de inspección de trabajo la que queda cuestionada por el nuevo planteamiento contenido en las reformas estatutarias. En el nuevo escenario autonómico la función inspectora deberá concebirse desde la unidad del sistema y la diversidad de estructuras organizativas de inspección (siguiendo la diversidad de competencias funcionales y adscripciones orgánicas). De hecho en enero de 2008 el Gobierno español y la Generalitat han alcanzado un acuerdo bilateral que sienta las bases para la creación de una *Agencia Catalana de Inspección de Trabajo* y para realizar las reformas legislativos que garanticen la integridad del sistema mediante futuros mecanismos de coordinación (en principio previstos para junio de 2008). La situación será compleja porque a esta diversificación de competencias funcionales y orgánicas se añade el dato de que la previsión de la asunción por las CCAA de la titularidad orgánica de la ITSS no es

---

33. Conforme al cual, “el Estado podrá acordar que determinados puestos de trabajo de la Administración de aquéllas sean desempeñados por funcionarios de Cuerpos o Escalas estatales”.

34. En su desarrollo el art. 1.2 Real Decreto 138/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, afirma que “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se integra orgánicamente en la Administración General del Estado”, ello sin perjuicio de que “depende funcionalmente de la Administración General del Estado y de la de cada Comunidad Autónoma con competencias de ejecución de la legislación del orden social, en razón de la materia de los asuntos en que en cada caso intervenga” (art. 1.3).

una previsión uniforme en los nuevos Estatutos.

Serían necesarias nuevas bases normativas que garanticen la concepción única e integral del sistema de la ITSS, el reparto competencial y la diversidad orgánica, porque no sería acorde el marco vigente al establecer la dependencia orgánica de los órganos de gestión inspectora de una Autoridad Central inserta en la Administración General del Estado. En este sentido, pueden seguir siendo válidos los mecanismos multilaterales de colaboración y coordinación de la LITSS (el sistema de conferencia sectorial y de comisiones territoriales) y quizá en un futuro los convenios bilaterales de cara a la articulación de una cooperación orgánica mediante la transferencia de los servicios de inspección a la CCAA, al modo en que ha tenido lugar con los servicios de empleo de cara a la gestión conjunta del empleo y de las prestaciones por desempleo. En todo caso, un nuevo planteamiento en la adscripción orgánica de la ITSS no afectaría al plano de la dependencia funcional de la Inspección, que seguirá siendo de la CCAA o del Estado en atención a la titularidad de las competencias. En este sentido conviene tener en cuenta que la doctrina constitucional ha legitimado la dependencia jerárquica de la Inspección de la Administración del Estado, siempre que ello no interfiriese en la dependencia funcional de la CCAA en determinados campos<sup>35</sup>. De abrirse paso el nuevo planteamiento autonómico, esta doctrina requeriría una lectura orientada a la tutela de la dependencia funcional del Estado allí donde éste conserve la titularidad de las competencias ejecutivas (como es el caso del régimen sancionatorio en el régimen económico de la Seguridad Social).

Existe finalmente otro ámbito del empleo y las relaciones laborales donde las competencias estatutarias pueden plantear algunos problemas de coordinación. En relación con la inmigración los estatutos plasman en su texto las competencias que las CCAA han desarrollado en relación con las políticas de empleo para inmigrantes y de integración social de este colectivo de la población (mediante competencias autonómicas en materia de servicios sociales, atención sanitaria, educación o vivienda). Los Estatutos lo hacen con una técnica jurídica no muy depurada, recogiendo genéricamente como competencia exclusiva de la CCAA la integración socioeconómica y laboral del inmigrante<sup>36</sup>.

Pero algunos Estatutos tratan de hacer planteamientos más novedosos. Este es el caso de los Estatutos de Cataluña o de Andalucía. En el caso andaluz, el núcleo de las competencias en materia de inmigración aparece en el art. 62 EA. Entre las competencias de la Comunidad de Andalucía se fija en el art. 62.1 a) EA, "las políticas de

---

35. Cfr. Cruz Villalón, *ibidem*.

36. EA Castilla y León art. 70.12; EA Aragón, art. 75.6º; el EA Islas Baleares cataloga las competencias de "integración social y económica del inmigrante" de forma genérica como competencia "exclusiva" de la CCAA (art. 30.49), añadiendo entre las competencias ejecutivas, "la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado" (art. 31.18).

integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”. Este precepto cristaliza los desarrollos normativos acontecidos en las CCAA en materia de inmigración en virtud de otros títulos competenciales distintos del estatal del art. 149.1.2 CE. Por ese motivo se matiza en el precepto que tales políticas en materia de inmigración se desarrollan “en el marco de sus competencias”.

La cuestión radica en que el art. 62 EA establece la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la CCAA, incluyendo la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena y la tramitación y la resolución de los recursos al respecto. Esta atribución a la CCAA de las facultades de “tramitación y resolución” afecta a las competencias ejecutivas en materia de autorización para el trabajo, que hasta ahora ejerce el Estado en virtud de las competencias que le reconoce la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LEX). Doctrinalmente se defiende la constitucionalidad de esta atribución competencial por la CCAA argumentándose que no estamos ante una competencia propia de extranjería (exclusiva del Estado ex art. 149.1.2 CE), sino que estamos ante una típica materia de ejecución laboral, que puede ser asumida por la CCAA ex art. 149.1.7 CE<sup>37</sup>.

El problema es cómo integrar técnicamente en el bloque de constitucionalidad un planteamiento en virtud del cual las autorizaciones de residencia corresponden al Estado y las de trabajo a las CCAA. El problema es obvio, porque tras la Ley 14/2003, de reforma de la LEX, la autorización de trabajo es conjunta con la autorización de residencia, y ambas se unifican dentro del proceso de obtención del visado (art. 38 LEX y arts. 50 y 51 RD 2393/2004 –REX-).

Podría plantarse una separación de fases donde inicialmente la competencia de autorización de trabajo corresponde a la CCAA y la de residencia y de obtención del visado corresponde al Estado. Pero resulta difícil aislar las diversas fases procedimentales porque la fase inicial de autorización de trabajo, previa a la solicitud del visado, es simultánea a la autorización de residencia, combinando exigencias atinentes a la gestión del mercado de trabajo (que puede ser competencia de la CCAA) y referidas a la residencia legal del trabajador (que corresponde al Estado).

Por otro lado, hay que puntualizar que la participación de las CCAA en la gestión de las autorizaciones de trabajo es importante, lo cual sirve de apoyo a las competencias que asume el EAA, porque la primera autorización para un periodo de un año

---

37. Molina Navarrete, op. cit. pág. 120; Montilla Martos, “*La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico*”, en Montilla y Vidal, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, CEPC, 2007, pág. 43.

puede ser limitada para determinados territorios y actividades (art. 49.2 REX), siendo la función de estos límites el control de la veracidad de la relación contractual laboral y el aseguramiento de la cobertura de la necesidad de mano de obra de una CCAA, evitando así la desviación de los flujos migratorios dentro de España al margen de las ofertas de empleo formuladas desde las CCAA. Pero, por otro lado, no hay que olvidar que las renovaciones de la primera autorización van a conllevar la libertad de movimientos del inmigrante en el conjunto del mercado de trabajo español, implicando a otras CCAA y el interés general del Estado. Este género de argumentos avalan desde mi punto de vista una competencia ejecutiva de la CCAA, pero sometida en todo caso a directrices estatales plasmadas en los correspondientes mecanismos de coordinación.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN ANTE LA DIVERSIFICACIÓN DE POLÍTICAS E INSTITUCIONES EN LA GESTIÓN DEL EMPLEO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La colaboración entre el Estado y CCAA es imprescindible a la vista del juego cruzado de competencias en la fijación de “bases” normativas, desarrollos legislativos y reglamentarios, y ejecución en materia de empleo y relaciones laborales. La importancia de esta relación es fundamental a partir de los nuevos desarrollos competenciales autonómicos, de ahí que los nuevos Estatutos resalten como principios rectores de las relaciones entre Estado y CCAA los de colaboración, cooperación, solidaridad, lealtad institucional y mutuo auxilio<sup>38</sup>. A tal efecto, los Estatutos prevén instrumentos bilaterales de relación (en los asuntos de interés específico para cada CCAA, siguiendo el formato de una Comisión bilateral de cooperación entre Estado y CCAA) y multilaterales (para los asuntos de interés general)<sup>39</sup>.

Esta última es la vía seguida para las políticas de empleo. El marco en materia de empleo dispone hoy de dos grandes características. En primer lugar, la descentralización en la gestión a partir de la asunción por las CCAA de las competencias ejecutivas en el terreno de las políticas activas de empleo, intermediación y formación, lo que ha venido acompañado simultánea o sucesivamente de la creación de un entramado institucional propio en el ámbito de las CCAA para la gestión de dichos servicios.

---

38. EA Andalucía, art. 219; EA Islas Baleares, art. 116; EA Comunidad Valenciana, art. 59.3; EA Castilla y León, art. 57; EA Aragón, art. 88.1.

39. No sé hasta que punto son compatibles con un principio de colaboración y lealtad institucional en el marco de relaciones multilaterales entre Estado y CCAA reglas como la contenida en el art. 176.2 EA Cataluña, que dispone que “la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo”.

La segunda característica es la pluralidad de títulos competenciales y de niveles de elaboración de las políticas de empleo (como se pone de manifiesto en el mismo art. 1 LE). Esta situación se ve estimulada por una estrategia europea del empleo que potencia nuevos actores con nuevas responsabilidades, como se ha observado. La pluralidad competencial introduce complejidad por diversos motivos. Por ejemplo, hay que tener en cuenta que el Estado también conserva competencias ejecutivas en intermediación y empleo. Así en el primer caso el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) sigue conservando funciones de coordinación y determinadas tareas de ejecución en materia de intermediación, justificadas por ser funciones ejecutivas que exceden el ámbito de una CCAA (autorización de agencias privadas de colocación supraautonómicas). En el segundo aspecto, con base en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE (DF1ª LE), el SPEE asume la gestión de programas de empleo (por ejemplo, los que superen el ámbito de una CCAA) financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos (art. 13 e) LE). También conserva competencias ejecutivas cuya gestión puede incidir indirectamente en las políticas de empleo, como es el de las prestaciones por desempleo en el ámbito del régimen económico de la Seguridad Social (art. 13 h) LE en relación con el art. 149.1.17º CE). La LE declara que la acción protectora por desempleo a que se refiere el artículo 206 de la LGSS comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo (art. 23.2).

Actualmente, por otra parte, la propia configuración de los servicios públicos de empleo atribuye a éstos la gestión de servicios que desbordan la mera función de intermediación y que por tanto tienen un encaje competencial no limitado al art. 149.1.7 CE; es decir, existen otros títulos competenciales que legitiman la acción de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, como el art. 148.1.13 CE.

En suma, en materia de empleo el pluralismo competencial e institucional exigen una relación a través de mecanismos de cooperación (en el ejercicio de competencias en plano de igualdad) y coordinación (con superioridad del Estado) entre Administraciones de carácter multilateral<sup>40</sup>. La coordinación en particular se impone, bien por el hecho de que el Estado concentra las competencias reguladoras (conforme al art. 149.1.7º CE), bien porque las competencias autonómicas deben desarrollarse “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional” y sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» que corresponden al Estado (conforme a los arts. 148.1.13 y 149.1.13 CE). Es claro que la competencia estatal de fijación de “bases” (concepto material y modulable en su alcance en función de la materia) atribuye una compe-

---

40. Sobre los conceptos de cooperación y coordinación, cfr. Álvarez Conde, op. cit. págs. 760 y sigs.

tencia normativa que asegure las líneas maestras en la regulación de una materia (pero no una competencia normativa exclusiva), y el reconocimiento de una competencia de “coordinación” supone atribuir al Estado una competencia ejecutiva de dirección y de fijación de instrumentos e instituciones de organización comunes<sup>41</sup>.

El TC ha tenido ocasión de indicar que la competencia estatal sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del art. 149.1.13 CE debe entenderse en el sentido de que «bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/2002). Ha matizado el TC que “las bases” suponen “el común denominador normativo” a nivel estatal que sirva para crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, de forma que el Estado no puede introducir a través de las bases una regulación “con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”; por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (STC 275/2000).

También puntualiza el TC que existen sectores materiales que, como excepción a la competencia autonómica de ejecución en materia de legislación laboral, pueden ser retenidos por el Estado en su integridad, por incidir en sectores que requieren de los poderes públicos determinadas políticas de carácter socio-económico, por ejemplo para movilizar recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo. Para el Alto Tribunal, “se trata, por tanto, de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 in fine CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 95/2002).

A partir de un panorama de enriquecimiento de intervenciones, estrategias y contenidos de las políticas de empleo amparadas en una diversidad de títulos competenciales, se requiere pues avanzar en instrumentos de cooperación y coordinación

---

41. Sobre el alcance de las competencias de fijación de bases y de coordinación, véase, Solozábal, op. cit. págs. 287 y sigs.; Álvarez Conde, op. cit. págs. 629 y sigs.

de las distintas CCAA y el Estado en la ejecución de la política de empleo<sup>42</sup>. Estos objetivos se plasman actualmente en el diseño institucional de la LE.

Es importante destacar como este diseño institucional reposa sobre determinados objetivos trazados en el art. 2 de la Ley, relevantes desde una óptica territorial. Concretamente, la garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en materia de empleo (art. 2 a)), la coordinación y colaboración en la gestión de las políticas activas y pasivas de empleo, asegurando la coordinación entre las mismas (art. 2 b) y c)), el mantenimiento de “la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales” (art. 2 e)), y asegurar “la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo” (art. 2 f)). Estos objetivos modelan los principios de la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo. Junto a los principios de participación de los agentes sociales y la calidad del empleo, se sitúa el de la “transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y establecimiento de las políticas necesarias para asegurar la libre circulación de trabajadores por razones de empleo o formación” (art. 8.2).

El esquema normativo de la LE se construye a partir de estos objetivos y principios. Se parte inicialmente de la distribución competencial en materia de empleo siguiendo el esquema constitucional. Se atribuye al Gobierno la elaboración y aprobación de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, e igualmente la gestión y control de las prestaciones por desempleo (art. 3.1). Por otra parte, y es importante destacarlo, se reconoce a las Comunidades Autónomas 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” (art. 3.2).

Sobre la base de este diseño competencial, la planificación y gestión de las políticas de empleo se residencia en el Servicio Público de Empleo. Este Servicio se basa, de un lado, en la pluralidad institucional, integrando el SPEE y los SSPPEE autonómicos (aparte del protagonismo otorgado a las organizaciones empresariales y sindicales representativas); y, de otro lado, se apoya en la introducción de mecanismos de coordinación. Concretamente la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales

---

42. La concurrencia entre Estado y CCAA en la gestión del empleo ya se planea y se aborda en las mismas normas de transferencia con formas institucionales de cooperación, como las comisiones de coordinación y seguimiento, de composición paritaria entre Estado y CCAA. Por ejemplo, Anexo D) del Real Decreto 467/2003, de 25 abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

(CSAL) es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo se configura como el órgano consultivo de participación institucional (art. 7 Ley 56/2003, desarrollado por el RD 1722/2007, de 21 de diciembre).

A partir de este esquema institucional y normativo es importante considerar que la LE atribuye al Gobierno del Estado la coordinación de la política de empleo (art. 3.1 LE) y la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el empleo (PNA) conforme a la Estrategia Europea de Empleo (art. 3.3). Conviene sin embargo aquí algunos matices. Los PNA deben elaborarse respetando los títulos competenciales en materia de empleo, y en particular los programas de empleo que las CCAA elaboran en el marco de sus competencias, como recoge el art. 3.2 LE (que acabamos de reproducir)<sup>43</sup>. Además, la atribución por la LE al Gobierno de la competencia de coordinación de la política de empleo lo es “en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales” (art. 3.1 LE y 6 a) RD 1722/2007), contando con la colaboración del SPEE y de las CCAA (art. 13 d) LE), y aplicándose por los distintos Servicios Públicos de Empleo “en el marco de sus competencias” (art. 9.1 LE).

Cabe destacar la importancia que la LE atribuye a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, no sólo desde el punto de vista de la coordinación de programas de empleo estatales y autonómicos, sino también porque en su seno se aprueban los más importantes instrumentos de coordinación de las políticas de empleo, previstos en el art. 7 LE<sup>44</sup>. En efecto, el apartado 2º del art. 7 LE prevé la coordinación del Sistema Nacional de Empleo a partir de tres instrumentos básicos.

En primer lugar, el PNA (en la nueva terminología, Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, integrados en el marco de la política nacional de empleo y en

---

43. Así, por ejemplo, la Ley del Servicio Andaluz de Empleo atribuye al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la competencia en la elaboración de las directrices en materia de política de empleo y la aprobación de los planes de empleo en Andalucía (art. 4 a) y b)).

44. Conforme al art. 6 RD 1722/2007 tiene atribuida entre otras competencias la de adoptar los acuerdos que procedan para la debida coordinación de la política de empleo, en los términos señalados en el 3.1 LE, informar los Planes de ejecución de la Estrategia Europea para el Empleo y velar por su aplicación en el Programa Nacional de Reformas, aprobar el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo, acordar los criterios de distribución de los créditos presupuestarios destinados a Comunidades Autónomas y examinar y deliberar sobre los programas desarrollados en las mismas con cargo a esos créditos, informar proyectos de normas, proyectos de convenios de colaboración, o el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal, adoptar los acuerdos orientados a favorecer la cooperación y colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos para la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo y la integración de la información relativa a las mismas.

el Programa Nacional de Reformas<sup>45</sup>). Su elaboración es competencia del Gobierno, aunque la LE establece la participación de las CCAA a este fin (art. 3.3 LE). El art. 23 RD 1722/2007 reproduce este esquema al establecer que los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo “serán elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el ámbito de sus competencias”, debiendo contar con la participación de las Comunidades Autónomas, junto a las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas a nivel Estatal (a ello se añade la colaboración de los Departamentos Ministeriales cuyas actuaciones tengan incidencia en las políticas de empleo y mercado de trabajo). Los planes “contendrán las políticas de empleo y de mercado de trabajo estatales y de las Comunidades Autónomas que se enmarcan en la Estrategia Europea de Empleo” y serán aprobados por el Gobierno, previo informe de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

Esta orientación estatalizadora de la política de empleo a partir del art. 3.3 LE y su desarrollo reglamentario no puede actuar en detrimento de las competencias en materia de empleo que por diversas vías han asumido las CCAA y que refleja el mismo art. 3.2 LE (al que nos hemos referido repetidamente). Como ya hemos indicado, las directrices comunitarias tienen como destinatarios a los Estados integrados en la UE, pero su articulación y desarrollo debe serlo respetando el marco de la distribución competencial en materia de empleo. Aunque hablamos de directrices y recomendaciones comunitarias sin vinculabilidad jurídica, conviene tener en cuenta la doctrina constitucional en relación con la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno, conforme a la cual han de seguirse necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que no resultan alterados ni por la pertenencia de España a la UE, ni por la promulgación de normas comunitarias (STC 95/2002, FJ 18).

Los nuevos Estatutos de Autonomía fortalecen la posición de las CCAA a este respecto, estableciendo el derecho de la CCAA de participación en la formación de la voluntad del Estado en asuntos comunitarios que resulten de su interés, a través de mecanismos de participación bilateral o multilateral<sup>46</sup>; algunos Estatutos establecen que la posición de la CCAA será “determinante” en asuntos donde se vean afectadas las competencias exclusivas de la CCAA y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia<sup>47</sup>.

---

45. Arts. 23 y 24 del RD 1722/2007.

46. EA Cataluña, arts. 184 y 186; EA Andalucía, arts. 230 y 231; EA Comunidad Valenciana, art. 61.3 b-; EA Castilla y León, arts. 61 y 62; EA Aragón, arts. 92 y 93.

47. EA Cataluña, art. 186.3, “determinante” en el sentido de vinculante; EA Andalucía, art. 231.3, que establece dicha competencia como “determinante”, pero no vinculante.

Además, se recoge que la CCAA “desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia”<sup>48</sup>.

Por tanto, la elaboración y aprobación de los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo es competencia formal del Estado (art. 3.3 LE), pero teniendo en cuenta que dichos cometidos deben interpretarse sobre todo como competencia de coordinación de las políticas de empleo propias del Estado y de las CCAA. Comparto pues la opinión de que, sin cuestionarse la titularidad estatal en la elaboración de tales planes, dicha competencia se vería abocada a la desagregación en una pluralidad de planes autonómicos que deberían estar en la base de la actuación estatal, lo que impondría una labor de coordinación con las instancias regionales<sup>49</sup>.

En segundo lugar, la CSAL cuenta como instrumento de coordinación también con el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo, básicamente destinado a fijar los objetivos y actividades a cumplir por los Servicios Públicos de Empleo. Debe ser elaborado por la Comisión Técnica de Directores Generales del Servicio Público Estatal y de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (prevista en el art. 7 del RD 1722/2007) y aprobada en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (art. 7.1 a) LE y art. 25 RD 1722/2007).

Finalmente, el tercer instrumento de coordinación está en el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo. La coordinación a través de la interconexión de las bases de datos de los distintos servicios de empleo autonómicos es fundamental para evitar la creación de fronteras autonómicas en la intermediación en el mercado de trabajo y la compartimentación en la prestación de servicios. Los problemas se suscitaban a este respecto desde el momento en que algunas CCAA optaron por la vía de desarrollar sus propios sistemas de información (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla y León y Canarias), apartándose del sistema utilizado hasta entonces (el del INEM). La cuestión ya es contemplada en la LE (art. 8. 2 a)) mediante la creación del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), que se pone en marcha en 2005, y que debe garantizar la “integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información”.

La efectividad de este Sistema de Información es fundamental para alcanzar los objetivos del propio Sistema Público de Empleo. El art. 27 del RD 1722/2007 precisamente pone de manifiesto la importancia de dicho sistema de información entre cuyos objetivos sitúa la garantía de “la igualdad de trato, en cuanto a derechos y obligaciones, a los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo -demandantes de

---

48. EA Cataluña, art. 189; EA Andalucía, art. 235.1; EA Comunidad Valenciana, art. 61.3 d-; EA Castilla y León, art. 62.3; EA Aragón, art. 93.2.

49. Fernández López y Morales Ortega, op. cit. pág. 170.

empleo y empleadores- independientemente del territorio donde se les presten servicios, mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes en cuanto a los procedimientos de gestión de dichos servicios, sin perjuicio de su adecuación a la situación del territorio y de la autonomía de gestión de los distintos Servicios Públicos de Empleo, para adaptar su funcionamiento a las distintas necesidades” (art. 27 a) RD); la garantía de “la libre circulación de los trabajadores en todo el territorio nacional facilitando la transparencia del mercado de trabajo y la movilidad geográfica mediante” (art. 27 b)); y “el seguimiento de las políticas de empleo y la elaboración de estadísticas sobre las magnitudes que definen el funcionamiento del mercado de trabajo” (art. 27 c)).

Finalmente, conviene hacer mención a la coordinación en la gestión de las políticas activas (como competencia de las CCAA) y políticas pasivas de empleo (de titularidad estatal). La LE reclama la coordinación de ambos planos de la política de empleo “mediante sistemas de cooperación con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas” (art. 13 h y arts. 27 y 28 y DF 4ª LE). En este caso, la coordinación se instrumenta mediante convenios de colaboración para la gestión conjunta del empleo y de las prestaciones por desempleo (inscripción única en las oficinas de empleo con tramitación a través de las mismas oficinas de empleo por servicios dependientes de la CCAA y de la OPEE)<sup>50</sup>.

En suma, el estudio de las competencias recogidas en las reformas estatutarias más recientes, en particular en materia de empleo y relaciones laborales, dibujan un panorama donde se constata que uno de los problemas del actual desarrollo del Estado autonómico es que “el momento de la autonomía o pluralismo no encuentra suficiente compensación en el de la participación o integración”<sup>51</sup>. Frente a la inercia centralista de los primeros momentos del Estado autonómico, las CCAA responden maximizando sus propias oportunidades de gobierno sin ingerencias, es decir, “sin contar con las ocasiones de afirmación que podrían deducirse en la participación en la toma de decisiones que nos afectan aunque adoptadas en instancias institucionales que no son propias”<sup>52</sup>. Desde esta óptica, uno de los retos a partir de los nuevos Estatutos está en hacer efectivos los mecanismos de participación en la formación de la voluntad del Estado, en asuntos de interés general, como es el caso de las políticas de empleo y las relaciones laborales. Uno de los retos desde una lógica de federalismo cooperativo es el de la articulación del Estado, incentivando la efectividad de los mecanismos multilaterales de relación institucional (de cooperación y de coordinación), y el campo de las políticas de empleo, como se ha tratado de mostrar, es un buen terreno de experimentación.

---

50. A partir de la DF Unica D) 5 de los Decretos de transferencia de competencias del INEM a las CCAA. (en el caso de Andalucía, RD 468/2003, de 25 de abril).

51. Solozábal, op. cit. pág. 33.

52. *ibidem*.