

LAS RELACIONES LABORALES EN ANDALUCÍA*

JESÚS CRUZ VILLALÓN

Director de la Revista
Cátedrático del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

Palabras Clave: Relaciones Laborales, Andalucía

La conformación de un marco autonómico de relaciones laborales constituye una de las señas de identidad de nuestro sistema democrático de relaciones laborales. Más allá de ciertos titubeos iniciales, dicho marco se ha construido sobre la base de la complementariedad, con impulsos políticos públicos y privados de actuación en la misma dirección, lo que ha evitado escenarios de confrontación entre las estrategias marcadas en el ámbito nacional y en el correspondiente autonómico. El sistema andaluz de relaciones laborales constituye un ejemplo paradigmático de este modelo de sinergias de actuación, en clave de diseño general de las políticas laborales en el ámbito estatal y correlativa implementación por la vía ejecutiva y de negociación colectiva en el ámbito autonómico.

Algunos retos de calado quedan por afrontar, entre los que cabe destacar el logro de unas políticas públicas más eficientes en su impacto real sobre el devenir de nuestro mercado de trabajo, la necesaria coordinación de las políticas públicas laborales singularmente en el ejercicio de las competencias de la Administración laboral autonómica, así como un diseño más racional de nuestra estructura de la negociación colectiva en la que la construcción de un nivel autonómico se debe producir como instrumento alternativo a la negociación provincial y en ningún caso como sustitutiva de la negociación estatal.

ABSTRACT

Key Words: Industrial Relations, Andalusia

The establishment of a regional industrial relations framework constitutes one of the identity signs of our democratic industrial relations system. Despite certain initial hesitation, this framework has been built based on complementarity, with public and private boosts to work in the same direction, thus avoiding confrontation between the strategies at national and regional level. The Andalusian system of industrial relations is a paradigmatic example of this synergy model with regard to activity related to the general design of labour policy at State level and executive implementation and collective bargaining in the regional sphere.

There are still significant challenges to be approached, amongst which is the achievement of more efficient public policies with regard to their real impact on labour market evolution, the need to coordinate public labour policy in exercising regional labour competences, as well as a more rational design of our collective bargaining structure where the construction of a regional level must take place as an alternative instrument to provincial bargaining and, in no case substituting state-level bargaining.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional SEJ 2007-65814 sobre eficacia de la norma laboral desde la perspectiva de la calidad en el empleo”, así como del complementario proyecto de excelencia de la Junta de Andalucía nº 2008/33 sobre “eficacia de la norma laboral desde la perspectiva de la calidad en el empleo: experiencias comparadas”.

ÍNDICE

1. EL DENOMINADO MARCO AUTONÓMICO DE RELACIONES LABORALES
2. LAS ASOCIACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES EN ANDALUCÍA
3. EL PAPEL DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL ANDALUZA
4. LA NECESARIA CONVERGENCIA DE LA ESTRUCTURA NEGOCIAL EN ANDALUCÍA
5. EL DESARROLLO DEL SISTEMA AUTONÓMICO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
6. LA DINÁMICA DE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. EL DENOMINADO MARCO AUTONÓMICO DE RELACIONES LABORALES

Transcurridos ya treinta años desde la instauración de nuestro vigente Estado constitucional y, con él, de nuestro sistema democrático de relaciones laborales cabe destacar que una de sus señas de identidad más afianzada consiste en la conformación de un sólido marco autonómico de relaciones laborales, del cual el andaluz constituye un ejemplo paradigmático. En paralelo a la profundización de nuestro modelo político del Estado de las autonomías, se ha consolidado también la presencia en nuestro tejido económico y social de entramados propios en el ámbito igualmente autonómico en lo que se refiere al desarrollo de las relaciones laborales.

Cuando se acuñó esta expresión de “marco autonómico”, la misma no estaba exenta de polémica, al punto de que algunos procuraban eludirla, cuando no se mostraban expresamente contrarios a la misma. Es cierto que tal calificativo ha poseído desde sus primeros usos un valor polisémico y, como tal, fruto de concepciones bien diferentes, incluso en ocasiones opuestas. En gran medida el mismo surgió desde ámbitos estrechamente ligados al pensamiento nacionalista y, por ello, quienes no se han identificado con tales postulados han venido manifestando desde sus orígenes con toda justificación un marcado distanciamiento a apoyar fórmulas que pudieran conducir a rupturas de la unidad de mercado, particularmente del mercado de trabajo, que a su vez desembocaran en la aparición de reinos de taifas en el ámbito de las relaciones laborales, que a la postre dañaran a la necesaria cohesión social y territorial. En efecto, en una de sus acepciones primigenias la expresión “marco autonómico” apelaba a una idea de cierta soberanía territorial en lo laboral, de modo que se propugnaba su construcción como algo antagónico a un funcionamiento homogéneo de las relaciones laborales para el conjunto de España. La emergencia del citado marco autonómico sólo se concebiría, pues, como presupuesto o herramienta para el debilitamiento cualitativo del preexistente sistema estatal de relaciones laborales; dicho de otro modo, la defensa del marco autonómico se realizaba, entre otros, con el objetivo de devaluar el poder político central, en esta ocasión en lo que afectaba a las relaciones laborales. No puede desconocerse que en

gran medida ello constituía la reacción de ciertos sectores a la ausencia de poder legislativo autonómico en materia laboral, de modo que la idea subyacente a estos efectos no era otra que la de proponer a través del denominado “marco autonómico” un sucedáneo que, a través de instrumentos institucionales diferentes, lograra un efecto asimilado al de la asunción por parte del poder autonómico de las referidas competencias legislativas.

No obstante, con el paso del tiempo, el afianzamiento del Estado autonómico, cuando menos en ciertos territorios, ha permitido el diseño del referido “marco autonómico” con un perfil cualitativamente diferente al anterior, siendo precisamente el andaluz un ejemplo emblemático de ello. Más allá de la anterior concepción de incompatibilidad o contradicción, ahora la idea del marco autonómico se viene a propugnar como elemento de complementariedad y de enriquecimiento del conjunto de nuestro sistema constitucional de relaciones laborales. En efecto, el mismo no se pretende desarrollar como mecanismo de erosión de la necesaria cohesión social y territorial para el conjunto de España, ni siquiera como vehículo para debilitar las competencias asumidas por el Estado en nuestro texto constitucional al ámbito que al mismo le corresponde, sino como fórmula de proporcionar una mayor articulación de nuestro tejido social y de implementar las políticas públicas en el ámbito de las relaciones laborales diseñadas para el conjunto del Estado. En definitiva, el marco autonómico se ha logrado asentar como una realidad entre nosotros, sin necesidad de presentarse en una dialéctica de conflicto con el ámbito estatal. A pesar de sus dificultades y del hecho indiscutible de que aún no se trata de un modelo cerrado, por tanto, aún pendiente de encaje de algunas de sus piezas institucionales, lo cierto es que el sistema de relaciones laborales en Andalucía se ha logrado consolidar, sin necesidad de presentarse como un marco en concurrencia conflictiva con el correlativo ámbito nacional.

Ello ha sido posible gracias al hecho de que el referido marco autonómico se ha construido sin poner en cuestión las paralelas competencias estatales, sin pretender entrar en colisión con ellas y, sobre todo, sin poner en cuestión la bondad de un mercado de trabajo unificado para el conjunto del territorio español.

Ante todo, lo anterior se ha llevado a cabo con aceptación de la exclusividad de la competencia estatal en materia de legislación laboral, así como de la correlativa básica en materia de Seguridad Social. Salvo aspectos muy puntuales y marginales a los efectos que estamos tratando, el poder estatal no sólo ha ostentado en la formalidad del papel la exclusividad de las competencias legislativas en materia laboral, sino que lo más relevante por añadidura que las ha ejercido plenamente en la práctica cotidiana. Prueba palpable de ello es que ha sido precisamente el poder central el que ha dirigido y concentrado la atención en aquellos momentos en los que se han requerido o materialmente se

han abordado las reformas pertinentes de la legislación correspondiente que más impacto han podido tener sobre nuestro mercado de trabajo. De este modo, las sucesivas reformas tanto de la legislación laboral como de la legislación en materia de protección social han marcado la pauta decisiva en la evolución de las relaciones laborales para el conjunto del territorio español, sin que desde el poder autonómico se haya pretendido una orientación política diversa a la marcada desde la Administración General del Estado.

A diferencia de lo que se ha podido advertir en otros ámbitos de las políticas sectoriales (baste con citar el caso bien elocuente de la política educativa), donde justamente el poder autonómico ha jugado en ocasiones a contrarrestar ciertas previsiones legislativas estatales, ello en muy escasas ocasiones ha sucedido en el ámbito de las relaciones laborales. El consenso político de Estado ha primado en la vertiente de actuación sobre el mercado de trabajo, de modo que el comportamiento del poder autonómico ha sido en general de asunción de las reformas legislativas acometidas por el Estado en este ámbito, y ello con independencia del signo político de quien se haya situado en el poder tanto en el Gobierno de la nación como en las respectivas Comunidades Autónomas.

En estos términos, las sucesivas transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de ejecución de la legislación laboral, con independencia de que hayan resultado más o menos complejas en su proceso de asimilación por los diversos protagonistas de las mismas, una vez puestas en práctica y ejercidas por la correspondiente Administración Autonómica en líneas generales han sido utilizadas como instrumento de implementación de las reformas laborales acometidas a nivel estatal. Con independencia de que el conjunto de las políticas públicas en materia laboral en muchas ocasiones haya dejado mucho que desear en cuanto al logro de la eficiencia deseable, lo cierto es que la ejecución de la legislación laboral por parte de las Administraciones autonómicas se ha desplegado en coincidencia y, por tanto, en la misma dirección de objetivos que los propugnados por las reformas laborales acometidas a nivel estatal. No es posible desconocer que esta asunción competencial en lo ejecutivo por parte de las Comunidades Autónomas ha convertido a nuestro sistema de relaciones laborales en un entramado bastante más complejo, necesitado sin lugar a dudas de dosis superiores de coordinación entre los diversos niveles, pero lo que por encima de todo me interesa resaltar en estos momentos es que dicha importante labor asumida por parte de las Administraciones autonómicas, que constituye uno de los elementos capitales del mencionado marco autonómico de relaciones laborales, se ha ejercido en plena sintonía de objetivos políticos con los diseñados a nivel estatal y, éstos a su vez, con los marcados por la igualmente novedosa coordinación europea en materia de políticas de empleo. Más aún, la propia profundización en el proyecto comunitario y, por ende, la posible firmeza en la política social diseñada en el ámbito europeo, puede cons-

tituir una superior garantía que en cualquier momento pueda suscitar mayores presiones o tentaciones centrífugas por parte de algunos actores autonómicos en el devenir de nuestro particular sistema de relaciones laborales. En resumen, y por lo que se refiere cuando menos al escenario actual en el que nos movemos, cabe afirmar con contundencia que las políticas públicas de las Comunidades Autónomas en esta materia han tenido una orientación de complementariedad, que no de contradicción, con las fijadas en ámbitos superiores.

Es más, ese buen entendimiento entre el ámbito estatal y el autonómico en el diseño y ejecución de las políticas públicas, no sólo se ha reflejado en la actitud y conducta de los propios protagonistas públicos, sino igualmente se ha visto reforzada por la paralela concepción y actuación de los protagonistas privados de nuestras relaciones laborales. Ahora se trata de constatar cómo todo lo anterior se ha visto respaldado por las visiones de las organizaciones sindicales y empresariales en este mismo campo. Las propias organizaciones sindicales y empresariales más representativas se han visto identificadas y han sido las primeras que han ratificado este marco autonómico de relaciones laborales basado en la complementariedad y en la sinergia de efectos, antes que en la contradicción o en la competencia desleal. Para empezar, el hecho de que los interlocutores sindicales y empresariales en el ámbito autonómico hayan coincidido con los correspondientes en el ámbito estatal ha facilitado enormemente la convergencia de posiciones y la coherencia de actuación conforme a objetivos similares en uno y otro ámbito. A diferencia de las mayores tensiones y contrastes de intereses que se pueden apreciar en el terreno de los partidos políticos, por encima de la estructura confederal propia de las organizaciones sindicales y empresariales, lo más influyente ha sido que se trata de las mismas organizaciones las que ostentan la condición de más representativas en el ámbito estatal y en el correlativo autonómico. Ello ha propiciado que hayan fluido con naturalidad las estrategias marcadas en unos y otros ámbitos, con lo cual ha existido una sintonía más allá de lo formal en el seno de las correspondientes organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios. Cuando menos por lo que refiere al contexto andaluz, la coincidencia de visiones en cuanto al papel que deben desempeñar las respectivas estructuras asociativas en el ámbito estatal y en el autonómico ha eliminado cualquier atisbo de enfrentamiento interno de las correspondientes organizaciones, de modo que la potenciación de las unas en lo autonómico en pocas ocasiones se ha verificado restando protagonismo al espacio en el que se han situado las otras en lo estatal.

Ello ha sido un efecto derivado en lo que se refiere al juego comparativo desempeñado por la concertación social en lo estatal y en lo autonómico, pero sobre todo se ha percibido con mayor trascendencia y de manera directa en lo que ha afectado al desarrollo de la negociación colectiva. En particular, el juego central que han desempeñado en los últimos años los Acuerdos Interconfederales

de Negociación Colectiva, más allá de cuáles hayan sido sus contenidos concretos, desde luego han actuado como mecanismos intensos de centralización de ciertas líneas clave de evolución del conjunto de nuestros convenios colectivos. Las pautas marcadas por tales Acuerdos a nivel estatal han desempeñado un papel clave en la homogeneización de los contenidos de los convenios colectivos en su conjunto, por tanto, a los diversos niveles en los que éstos se han pactado, incluyendo por tanto un fiel seguimiento por parte de aquellos convenios colectivos que se han negociado en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas. De este modo, la negociación colectiva en unidades más o menos descentralizadas tampoco ha funcionado en términos de antagonismo o contradicción con las líneas maestras marcadas por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal. Por tal motivo, a pesar de lo compleja que resulta la estructura de nuestra negociación colectiva, a pesar de sus contradicciones e incoherencias, sus efectos más negativos de atomización se han visto en gran medida aplacados por la continuidad de los AINC, y, sobre todo, elemento a nuestro juicio igualmente decisivo al menos por lo que afecta a la realidad andaluza, la emergencia en algunos ámbitos de unidades de negociación colectiva en el ámbito territorial autonómico nunca se ha impulsado con voluntad de erosionar la negociación colectiva asentada ya a nivel estatal.

Finalmente, tampoco los mecanismos de gestión de la conflictividad laboral se han desenvuelto en clave diversa de los que han constituido los instrumentos precedentemente aludidos de políticas públicas y privadas. De un lado, la incidencia de las huelgas ha respondido a perfiles muy similares en el conjunto de nuestro sistema de relaciones laborales, a pesar de que en la mayoría de las ocasiones se ha tratado de movimientos huelguísticos de alcance territorial limitado, dentro del territorio de las respectivas Comunidades Autónomas; lo importante, pues, no es tanto el alcance de estas huelgas, cuanto que sus características en cuanto a sus objetivos y modalidades de ejercicio han sido bastante similares, en términos comparativos de lo que ha sucedido entre unas y otras Comunidades Autónomas. De otro lado, a pesar de que en los últimos tiempos, como detallaremos, ha experimentado un muy importante auge la implantación en los respectivos ámbitos autonómicos los correspondientes sistemas de resolución de conflictos laborales, particularmente los de carácter colectivo, a resultas del limitado alcance territorial de los conflictos laborales que se han suscitado como trasfondo, sin embargo también es indiscutible que los mismos se han diseñado conforme a un patrón bastante homogéneo; por una fuerte impronta de influencia de las grandes confederaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, a pesar de las señas de identidad propia de cada sistema autonómico, lo esencial es convergente y, de nuevo una vez más valga la insistencia, todo ello se ha construido sin voluntad y sin efecto de contradicción de modelos entre lo estatal y lo autonómico.

Todo lo anterior puede desembocar en la idea conclusiva de que el marco autonómico de relaciones laborales, cuando menos por lo que se refiere a la realidad andaluza pero también extrapolable a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, ha tenido un impacto relevante en nuestro sistema de relaciones laborales, conformándose como un nuevo e influyente nivel de interlocución de sus principales protagonistas. Nuevo nivel que ha incorporado elementos de superior complejidad a nuestro sistema en su conjunto, pero que en igual medida ha aportado elementos de mayor eficiencia a tenor de la mayor adaptación que ha proporcionado a las peculiaridades socioeconómicas de cada territorio. Y, en particular, nuevo nivel que se ha construido no en clave de concurrencia conflictiva con el conjunto del sistema español de relaciones laborales, sino en términos cooperativos, si acaso proporcionando una importante dosis de convergencia de un modelo hasta entonces excesivamente atomizado y descentralizado por la escasamente aconsejable intensidad del ámbito provincial. Probablemente el objetivo sea el de profundizar en esa última línea, por cuanto que lo logrado hasta el presente ha sido limitado en sus resultados.

2. LAS ASOCIACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES EN ANDALUCÍA

El punto de partida para la conformación de un marco autonómico articulado de relaciones laborales ha de partir necesariamente de la constitución y enraizamiento de las organizaciones representativas y tuteladoras de los intereses respectivos de trabajadores y empresarios. Ello es lo que se muestra desde el inicio de nuestro sistema constitucional y, por ende, de nuestro entramado autonómico. Parejo pues al surgimiento del poder político en el ámbito de la Comunidad Autónoma, van surgiendo las estructuras asociativas de empresarios y trabajadores en el ámbito territorial de Andalucía.

Desde el punto de vista institucional el respaldo formal definitivo se lo proporciona el texto vigente del Estatuto de Autonomía para Andalucía, conforme al cual “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” (art. 26.2); del mismo modo que se afirma que “los sindicatos y las organizaciones empresariales contribuyen al diálogo y la concertación social, y ejercen una relevante función en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 159).

Desde el punto de vista material, el asociacionismo empresarial y sindical en el territorio andaluz se presenta hoy en día como una realidad rica y plural,

a la vista del enorme número de organizaciones de uno y otro tipo registradas en las oficinas públicas correspondientes. Así, según datos del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, de su Memoria anual para 2008, había un total 1.353 organizaciones registradas, de las cuales 279 son organizaciones sindicales, 954 son asociaciones empresariales y 120 son organizaciones profesionales¹. Como indica dicha Memoria, los empresarios, tradicionalmente, se han caracterizado por ser muy activos en la creación de entidades asociativas para la defensa de los intereses que tienen reconocidos constitucionalmente, a diferencia de los trabajadores los cuales son más proclives a afiliarse a los sindicatos ya constituidos. En todo caso, se manifiesta una fuerte tendencia hacia la estabilidad de las organizaciones y, sobre todo, a la concentración de la afiliación y en el respaldo electoral a unas muy concretas organizaciones.

En efecto, más allá del dato numérico frío de la intensidad de organizaciones existentes en el ámbito andaluz, lo relevante es que desde sus inicios se observa un fuerte protagonismo de unas pocas entidades representativas en el ámbito andaluz, por añadidura coincidentes con aquellas que muestra la paralela concentración representativa en el ámbito nacional. De forma análoga a la conformación de las instituciones políticas de la preautonomía andaluza se van constituyendo los que van a constituir de manera estable e ininterrumpida los interlocutores por excelencia en representación de empresarios y trabajadores. Así, Comisiones Obreras celebra en Andalucía su primera Asamblea General en 1976, la Confederación de Empresarios de Andalucía se constituye hace ahora 30 años exactamente, al tiempo que la Unión General de Trabajadores de Andalucía celebra su primer Congreso en el año 1980. Desde entonces y hasta el presente, éstas han constituido las tres organizaciones más representativas en el ámbito andaluz, siendo los protagonistas por excelencia tanto de la concertación social como de la actividad de negociación colectiva en nuestro territorio.

Por lo que afecta a las organizaciones sindicales, y referido al conjunto de los sectores y territorios, las dos organizaciones sindicales no sólo han logrado unos elevados porcentajes de representatividad a results de los resultados en las elecciones a comités de empresa y delegados de personal, sino que en ningún momento se ha vislumbrado una posibilidad real y efectiva de surgimiento de una tercera organización suficientemente representativa por llegar a superar el umbral del 10 % de representatividad requerido legalmente. Ya a la altura de mediados de los años ochenta el panorama se encontraba plenamente consolidado, con una muy fuerte concentración del respaldo electoral en estas dos grandes organizaciones sindicales. Así, en las elecciones de 1986 se ofrecen unos resultados globales en los que UGT logra un 48,36 % de repre-

¹ http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/0_1_0.pdf

representatividad y CCOO alcanza un 40,59 % de representatividad, ambos datos referidos al conjunto de Andalucía y para todos los sectores; siendo lo más significativo que el resto de las organizaciones sindicales que concurren a tales elecciones sumada su representatividad tan sólo alcanzaron un 7,19 % de representatividad. Con cambios de mero matiz esos esquemas se han ido reiterando a lo largo del tiempo, de modo que se encuentra muy asentada esa realidad de fuerte concentración de la representatividad sindical entre nosotros. Conforme a los últimos datos disponibles en el momento de redactar el presente trabajo las cifras oficiales indican que UGT posee un 42,71 % de representatividad, CCOO un 40,74 %, mientras que el tercer sindicato por representatividad apenas alcanza el 3,57 %. Se trata por añadidura de una realidad de concentración sindical en los dos grandes que se extiende al conjunto de los sectores productivos, incluso en un ámbito donde tradicionalmente hay una percepción de presencia de otras organizaciones sindicales como es la agricultura. La única excepción a estos efectos es en el sector público, en concreto en la Administración Pública, que constituye el único espacio donde se constata la presencia de un tercer sindicato con el suficiente respaldo de manera continuada como para convertirse con carácter permanente en una organización representativa en ese espacio sindical.

Por lo que se refiere a las organizaciones empresariales, a pesar de no existir datos tan objetivos como son los sindicales derivados de los resultados electorales, el transcurso del tiempo nos aporta elementos de muy diversa entidad que igualmente muestran la correlativa concentración representativa, ahora personificada por una única estructura asociativa, como es la Confederación de Empresarios de Andalucía. Más allá de la pluralidad organizativa interna presente en la misma tanto por referencia a lo sectorial como a la dimensión de las empresas, lo cierto es que la CEA logró desde sus inicios aglutinar al conjunto de empresas y empresarios establecidos y que desarrollan su actividad económica en el territorio andaluz. Lo más relevante de todo es que su capacidad de penetración en el conjunto del tejido empresarial andaluz ha sido plena y de enorme eficacia, particularmente compleja la labor teniendo en cuenta las dimensiones en muchos ámbitos intensamente reducidas de las empresas en nuestro territorio, de modo que en la actualidad constituye el interlocutor indiscutible de los intereses empresariales, con capacidad de aglutinar no sólo a las grandes y medianas empresas, sino incluso lo más laborioso como es su fuerte presencia en lo asociativo entre las pequeñas y microempresas.

Por añadidura, como apuntábamos con anterioridad este resultado en paralelo, de fuerte concentración representativa de las organizaciones sindicales y empresariales en Andalucía, se ha producido en plena sintonía con lo que se ha consolidado para el conjunto de España, de modo que son las mismas entidades más representativas las que actúan en uno y otro ámbito. Con independencia de

que cada una de ellas actúe con plena autonomía de criterio y de estrategias, con defensa de los intereses propios, sin que ello se vea obstaculizado por la integración confederal en las respectivas organizaciones a nivel estatal, el resultado ha sido el de consonancia con la correlativa actuación en el nivel superior. En particular, ello ha facilitado en los últimos años que los criterios generales marcados a través de los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva se hayan trasladado sin mayores dificultades a las mesas de negociación de los convenios colectivos pactados en el ámbito andaluz. Más aún, incluso en los momentos delicados que vivimos, con dificultades acentuadas por la ausencia de celebración de un Acuerdo Interconfederal para el año 2009, la emisión de criterios por parte de las grandes Confederaciones sindicales y empresariales a nivel estatal está recibiendo una automática acogida en los niveles territoriales correspondientes de negociación de los convenios colectivos.

Por otro lado, la fuerte concentración sindical y empresarial ha permitido igualmente que a la Administración autonómica no se le plantearan problemas a la hora de identificación de los interlocutores sociales al objeto tanto de desarrollar los procesos de concertación social como de conformar el actual extenso entramado de participación institucional en multitud de organismos administrativos y entidades públicas que así lo tienen previsto. De este modo, nunca se ha producido bloqueo alguno en la interlocución entre el poder autonómico y los agentes sociales derivado de problemas en la identificación de las organizaciones que han de actuar como protagonistas en los procesos correspondientes y de hacerlo por añadidura con la autoridad de legitimidad representativa que no le viene discutida por nadie.

De todo ello, probablemente en estos momentos sólo se percibe una cuestión pendiente de desarrollo, cual es la correspondiente a la armonización completa del entramado de participación institucional de los sindicatos y organizaciones empresariales. En efecto, la concreción más importante en el momento de puesta en práctica y desarrollo de las políticas públicas comprometidas a través de los Acuerdos de concertación social se verifica a través del desarrollo de los mecanismos de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, a través de su presencia como miembros efectivos en organismos públicos autonómicos, bien lo sean con funciones de gestión directa o bien con la condición de órganos consultivos. A estas alturas, existe un considerable número de organismos de participación institucional de muy diversa confección y diseño en la práctica totalidad de las Consejerías, de sus agencias, organismos autónomos y empresas públicas. Eso sí, se trata de una participación institucional cuya regulación, aunque pueda tener su coherencia interna, se somete a reglas muy diversas, por encontrarse en cada una de las normas que proceden a regular la competencia o estructura administrativa correspondiente. Más allá de lo establecido con carácter general por parte de la

Ley Orgánica de Libertad Sindical (art. 6.3 a) y del Estatuto de los Trabajadores (disp. adic. 6^a), que reconocen el derecho de participación institucional, respectivamente, a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel autonómico, no existe una regulación común que uniforme el régimen de participación institucional de los agentes sociales en la Administración Andaluza. La facultad de autoorganización administrativa de la que goza la Junta de Andalucía en el ejercicio de su autonomía política, la facultad y legítima jurídicamente para aplicar los principios generales relativos a la mayor representatividad sindical contemplados en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, sin que a tal efecto obste el carácter de Ley Orgánica de lo que constituye el “contenido directo” de un derecho fundamental como es el relativo a la libertad sindical y al derecho de asociación, pues ese complemento autonómico resulta perfectamente viable dentro de nuestro modelo del Estado de las Autonomías. El propio Tribunal Constitucional avala plenamente el presente criterio: “En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista [art. 6.3 a)], debe entenderse que la Ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (art. 7.1 del Proyecto), pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal”².

En definitiva, criterios de homogeneidad, de seguridad jurídica y, en particular, de promoción de la efectiva participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel autonómico aconsejan algún tipo de intervención normativa en este terreno. Algunas Comunidades Autónomas ya han abordado esta actuación, de modo que su regulación cabría utilizarla como clara referente a la hora de su adaptación a las peculiaridades en Andalucía³.

Más aún, el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé e impone la existencia de una específica Ley sobre la materia. En concreto, el mismo establece que “La ley regulará la participación institucional en el ámbito de la

² STC 98/1985, de 29 de julio (BOE 2 de agosto) fund. jco. n° 11.

³ Así, por ejemplo, Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 17/2008, de 29 de diciembre (BOE de 16 de marzo), de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia. Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 3/2003, de 13 de marzo (BOE 11 de abril), sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos. Ley 7/1995, de 28 de marzo (BOE 18 de julio), de participación de los agentes sociales en las entidades públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid. Anteproyecto de Ley de Participación Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias (<http://dce.consultivodecanarias.org/2003/0045.pdf>).

Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma” (art. 26.2).

Dicho texto legal tendría por contenido necesario los siguientes elementos de regulación, con respeto en todo caso de los parámetros establecidos en la legislación laboral estatal y, en particular, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical: especificación en el ámbito andaluz de las organizaciones sindicales y empresariales que ostentan la condición de más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, enumeración de las funciones y facultades reconocidas a tales organizaciones en el marco de la participación institucional, status jurídico de los miembros de los organismos en los que participan a tenor de la participación institucional como representantes de las organizaciones sindicales y empresariales.

Más allá del imperativo derivado de lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, sería oportuno también que legalmente se estableciera el régimen jurídico general de apoyo financiero por parte de la Junta de Andalucía al funcionamiento de las organizaciones sindicales y empresariales. Ciertamente, se podría tratar de un compromiso que entroncara con el precedente, en la medida en que el efectivo desarrollo por parte de los agentes sociales de sus funciones de participación institucional requiere de una intensa dedicación por parte de sus cargos sindicales y empresariales a tales tareas públicas, de la que derivan indudables costes económicos. Una vez más, en estos momentos ese tipo de apoyos económicos a la participación institucional se encuentra regulado en las pertinentes disposiciones, si bien nuevamente se trata de regulaciones no de conjunto o bien de mandatos legales anuales vinculados a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Por ello, no estaría de más una regulación general, común para todas las manifestaciones de participación institucional, junto con una vinculación de la Administración autonómica estable, más allá de lo presupuestario anual. Por lo demás, dicha materia financiera debería ir más allá de la compensación económica por el desarrollo de su función de participación institucional. En efecto, el papel protagonista que ostentan hoy en día las organizaciones sindicales y empresariales debe ser auspiciado y sostenido por los poderes públicos más allá de la participación institucional, siendo conveniente en esa medida que se establezca una regulación general del régimen de subvenciones públicas a las organizaciones sindicales y empresariales, que como tales cuando tengan un carácter de genéricas deben abarcar al conjunto de las mismas, no ceñidas exclusivamente por tanto a las más representativas, en los términos destacados por la jurisprudencia constitucional⁴. Esta normativa debería incorporar todos los elementos del

⁴ Por todas STC 20/1985, de 14 de febrero, BOE 5 de marzo.

régimen jurídico de tales subvenciones, incluidos los controles públicos de justificación del destino de los correspondientes fondos públicos.

A pesar de tratarse, en estos términos, de aspectos diferenciados, nada obstaría a que tanto el régimen de participación institucional como el relativo al régimen económico sindical y empresarial viniera incorporado a una misma Ley andaluza, siendo incluso aconsejable por razones de oportunidad política que así se haga.

3. EL PAPEL DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL ANDALUZA

El desarrollo de una extensa e intensa concertación social en Andalucía constituye una de las señas de identidad más marcada de nuestro marco autonómico de relaciones laborales. Desde sus inicios precisamente hubo una intensa predisposición por parte de la Administración autonómica a incorporar a las organizaciones sindicales y empresariales al consenso social en el diseño de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Aunque el primer acuerdo que oficialmente recibe la consideración formal de texto de concertación social se remonta al año 1993, ya con anterioridad se asentaba una larga estrategia política y social de interlocución entre las organizaciones sindicales y empresariales, de un lado, y el poder político, de otra parte, en orden a consensuar las políticas económicas y sociales acometidas por la Junta de Andalucía. Baste con aludir al efecto a la muy temprana constitución del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales en el año 1983, en cuyo seno se ha desplegado una intensa actividad de concertación de las políticas laborales y de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma. A partir de ese germen inicial, la concertación social se fue extendiendo al ámbito de otras muchas políticas sectoriales autonómicas, comenzando por las de carácter más social y avanzando con el tiempo a todas aquéllas que tuvieran algún componente de impacto económico, que realmente acaban siéndolo la práctica totalidad de las acometidas por las competencias asumidas por la Administración autonómica.

En todo caso, una vez asentada la práctica de concertar con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas el conjunto de las políticas sectoriales, acompañado del correspondiente aparato de participación institucional al que hemos aludido con anterioridad, en una segunda fase se procede a estructurar de forma armonizada y con tendencia a proyectarlo para una completa legislatura el proceso de concertación social general. Eso es lo que se lleva a cabo a partir de 1993, por medio del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, con vigencia hasta diciembre de 1994⁵. A

⁵ Acuerdo de 17 de mayo de 1993: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_499_0.pdf

partir de ese instante se han sucedido sin solución de continuidad otros tantos Acuerdos, hasta llegar al momento presente en el que se están iniciando las negociaciones para la celebración del VII Acuerdo de Concertación Social: el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva con vigencia hasta diciembre de 1996⁶, el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía con vigencia hasta diciembre de 1998⁷, el IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva con vigencia hasta final de la legislatura en la que se celebró⁸, el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía con vigencia hasta final de 2004⁹, y finalmente el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía con vigencia hasta diciembre de 2008¹⁰.

Elemento ya destacado, pero en el que conviene insistir, es que todos y cada uno de estos seis Acuerdos de concertación social han sido celebrados por los mismos interlocutores, es decir, además del Presidente de la Junta de Andalucía las tres organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Ello le ha otorgado una manifiesta continuidad en la orientación de objetivos y contenidos a los referidos acuerdos de concertación.

Estos procesos de concertación social han reforzado la cultura del consenso entre los interlocutores sociales. Al igual que sucede respecto de la actitud de los poderes públicos favorables a la concertación, esa misma lógica se ha de presentar entre los propios agentes sociales, en clave de predisposición a participar en la misma, tanto en lo que supone de voluntad de influir sobre el poder político por esta vía, como sobre todo de asumir las correlativas responsabilidades que todo ello comporta. En efecto, embarcarse en un proceso de concertación tiene para las organizaciones sociales que lo protagonizan enormes ventajas, particularmente en el plano de incrementar su grado de influencia política, pero de igual forma presenta sus cargas o condicionamientos. Desde este punto de vista, la premisa no reside tan solo en un comportamiento de lealtad en el desarrollo del diálogo social entre las partes, que también, sino principalmente que entre los agentes sociales esté asentada la cultura del

⁶ Acuerdo de 13 de febrero de 1995: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_500_0.pdf

⁷ Acuerdo de 21 de abril de 1997: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_501_0.pdf

⁸ Acuerdo de 25 de mayo de 1999: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_502_0.pdf

⁹ Acuerdo de 23 de mayo de 2001: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_503_0.pdf

¹⁰ <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/concertoSocial/doc/Texto.pdf>

consenso, lo cual no excluye la permanente actitud de defensa de los intereses propios ni se contradice con la posible adopción de ciertas medidas de presión colectiva expresión de una situación de confrontación. Eso sí, de lo que se ha de ser consciente es que hay modelos antagónicos que, como tales, se llegan a presentar como alternativos y no como complementarios. Me refiero a otros sistemas incompatibles con las fórmulas de concertación, donde las partes prefieren acentuar las actitudes de conflicto más o menos generalizado o, por mejor expresarnos, donde prefieren adoptar medidas de presión social desde fuera como instrumento de influencia siempre desde el exterior sobre el poder público, a los efectos de condicionarle en sus decisiones, insistimos, siempre por canales al margen de lo institucional que no implican comunicación directa, por tanto sin llegar a asumir compromisos de adhesión a una decisión del poder político, que siempre será al final presentada como unilateralmente adoptada. Digamos que ésta es la clave alternativa en la que juega el binomio concertación – conflictividad permanente. Insistimos, lo anterior no implica que en la concertación deje de estar presente la conflictividad, no sólo latente sino también expresa por medio de concretas medidas de presión; pero sí que esas expresiones de conflictividad —reales o de mero amago de llevarlas a cabo— no constituyen una finalidad en sí mismas, pues son meramente instrumentales para lograr una posición de mayor protagonismo e influencia en el proceso de concertación. En suma, que la cultura del consenso entre las organizaciones sociales que intervienen en el proceso de concertación comporta aceptar de antemano la hipótesis final del acuerdo, que conduce como tal al apoyo a su contenido y, por ende, a la defensa pública de la decisión política que pueda producirse en ejecución de los compromisos que incluye. Al final, la concertación social que desemboca en un éxito, supone influencia en el resultado pero también renuncias, supone la típica dialéctica del “*do ut des*”, lo que necesariamente implica asunción de responsabilidades. Es en esa línea que se puede hablar de conformación de unos agentes sociales maduros que manifiestan su predisposición a asumir las responsabilidades que como resultado puede implicar la concertación social.

Como efecto derivado de este proceso de articulación global, el protagonismo que tienen en el mismo los agentes sociales en la cúspide, favorece un reforzamiento en paralelo de la articulación del tejido social representativo. Se trata de un efecto dialéctico de doble impulso, en el sentido de que la intervención de los agentes sociales en la cúspide uniforma los contenidos de las políticas públicas, mientras que coetáneamente ello otorga mayor protagonismo a quienes intervienen como representantes de los intereses colectivos y los convierte en interlocutores preferentes. De este modo asienta y solidifica la capacidad de los agentes sociales de intermediación de los intereses de grupo, con lo cual los consolida como tales organizaciones sociales. De un lado, ello

les refuerza en la gestión interna de su organización, facilitando las labores de liderazgo del conjunto de la asociación, sea ésta sindical o empresarial. De otro lado, también les otorga un lugar de preeminencia representativa en el conjunto del tejido social, frente a muchas otras organizaciones menores de representación de intereses particulares que como satélites giran en torno al mundo de las relaciones laborales, pero que tienden a actuar prevalentemente extramuros del mismo.

En ocasiones la concertación social en el ámbito autonómico también se ha utilizado como instrumento de reforzamiento de la intervención regulativa de las Comunidades Autónomas, no de forma directa en base a sus competencias legislativas, sino en base al amplio juego del que goza la autonomía colectiva a través del uso de la negociación colectiva y, en particular, de los acuerdos interprofesionales. Dicho con simplicidad, algo sobre lo que no pueden intervenir directamente en el momento regulativo como tales poderes autonómicos, lo logran indirectamente por vía de la negociación colectiva, predispuesta ésta a su vez a través de la concertación social autonómica. El caso más elocuente de todos los conocidos ha sido el relativo a la instauración de los diversos sistemas autonómicos de solución de los conflictos laborales, cuya implantación se ha materializado por medio de acuerdos interprofesionales celebrados entre las organizaciones sindicales y empresariales de ámbito autonómico, si bien se puede considerar como una experiencia de concertación social por cuanto que en todos los casos de forma más o menos inmediata también ha intervenido la Administración autonómica en la generación de estos acuerdos interprofesionales.

No obstante, este ejemplo paradigmático también puede ser un exponente de cómo a la postre se trata más de una tendencia centrífuga en lo formal, que acaba siendo centrípeta en lo material. En efecto, si se analizan comparativamente los contenidos de esos acuerdos interprofesionales autonómicos, se percibe inmediatamente su intensa similitud, de modo que puede intuirse fácilmente que pueda existir una “garganta profunda” que ha susurrado a las organizaciones sociales a nivel autonómico el tenor que debían tener tales textos. Y, en efecto, también en estos casos muchas veces al final se ha logrado la articulación y canalización global, por la vía de desarrollar la concertación social a nivel estatal con carácter previo, con lo cual la concertación autonómica acaba siendo una implementación de la previamente desarrollada en el ámbito estatal.

4. LA NECESARIA CONVERGENCIA DE LA ESTRUCTURA NEGOCIAL EN ANDALUCÍA

Del conjunto de elementos institucionales clave que integran el marco autonómico andaluz de relaciones laborales, la negociación colectiva consti-

tuye aquél respecto del que se aprecia un menor impacto de transformación y de adaptación a la configuración de un nuevo ámbito de actuación por parte de los interlocutores sociales. Esa menor influencia del marco autonómico se aprecia tanto en lo que se refiere a los contenidos de los convenios colectivos, como en lo que afecta a la estructura de la negociación colectiva; puede que la mayor incidencia se produzca a resultas de la implantación del sistema andaluz de resolución de conflictos laborales, si bien ello lo abordaremos en apartado independiente por ser una materia que ha adquirido identidad y trascendencia propias.

Presenta una menor influencia el marco autonómico sobre los contenidos de la negociación colectiva, en la medida en que son esencialmente factores extraautonómicos los que repercuten sobre los cambios que se observan en lo negociado por los convenios colectivos que se pactan dentro del territorio andaluz. Ante todo, se trata de factores supraautonómicos los que en esta materia producen un mayor impacto sobre los cambios que se pueden observar en la evolución de los contenidos de los convenios colectivos.

De un lado, la atribución como competencia exclusiva al Estado de todo cuanto refiera a la legislación laboral determina que hayan sido en las últimas décadas sobre todo las sucesivas reformas laborales las que mayor influencia hayan tenido sobre los cambios en las condiciones de empleo y de trabajo pactadas en los convenios colectivos; los espacios materiales de negociación colectiva han sido predeterminados esencialmente por la normativa estatal, ha sido ésta también la que ha efectuado las ampliaciones o remisiones a ámbitos nuevos de negociación por parte de los convenios colectivos, siendo a la postre quien ha impulsado cierto tipo de nuevas materias o de cambios en los contenidos clásicos de los convenios colectivos para el conjunto del territorio español. En sentido negativo, la ausencia de competencias normativas en este campo por parte de la Administración andaluza no ha propiciado la presencia de contenidos singulares o diferenciales de los convenios colectivos andaluces, comparativamente con los que se han ido firmando en el territorio de otras Comunidades Autónomas.

De otra parte, y por añadidura, la influencia destacada en otras ocasiones de los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva en los últimos años ha marcado pautas muy significativas de homogeneización de los contenidos de los convenios colectivos en los diferentes ámbitos, incluidos aquellos negociados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Desde este punto de vista tales Acuerdos de ámbito estatal han desplegado una labor complementaria y en paralelo de reforzamiento de líneas comunes en los contenidos del conjunto de la negociación colectiva, que han acentuado la coherencia de nuestro sistema negocial y, por efecto derivado, no ha favorecido cierto tipo de tendencias centrífugas hacia la creación de peculiaridades negociales en los

ámbitos autonómicos. Particularmente, la política de rentas, las tendencias en materia de jornada de trabajo, así como de intervención de la negociación colectiva en materia de especialidades de las diferentes modalidades de contratación laboral, han venido marcadas por tales Acuerdos de ámbito estatal y, con ello, con fuerte tendencia a la convergencia de contenidos para el conjunto de España.

Ni siquiera en aquellas etapas en las que no se han logrado acuerdos en la cúspide entre las grandes confederaciones sindicales y empresariales de los mencionados con anterioridad se han producido vacíos de intervención en el ámbito estatal que hayan invitado a cubrir tales lagunas con intervenciones sustitutivas por parte de los interlocutores sociales en el correlativo ámbito autonómico. Cuando, por uno u otro motivo, tales acuerdos interconfederales no han sido posibles, los mismos han sido sustituidos por la elaboración de documentos estatales redactados unilateralmente por la CEOE y bilateralmente entre UGT y CCOO, de modo que cada uno de ellos por su parte han marcado las estrategias de negociación en las diferentes unidades de negociación colectiva, dictando los criterios a seguir por sus respectivas organizaciones inferiores a la hora de participar en las diversas mesas de negociación colectiva. Lo más decisivo desde la perspectiva que estamos analizando aquí reside en que la carencia de Acuerdo estatal ha venido a ser sustituida por otra serie de instrumentos que igualmente han actuado a nivel estatal, pero nunca por fórmulas sustitutorias a nivel inferior; y, por añadidura, esas pautas de actuación marcadas desde las organizaciones en la cúspide han adquirido grados asimilados de eficacia y capacidad de impacto, que ha provocado el efecto reflejo de bloquear cualquier tipo de propuesta de actuación autónoma a niveles inferiores.

Y, desde luego, si en alguna ocasión se han producido fenómenos de actuación autónoma, con criterios independientes a los fijados en el ámbito estatal, ello al menos por lo que se refiere a Andalucía nunca se ha verificado en el ámbito territorial autonómico. Si tales fugas se han producido lo han sido más bien en supuestos residenciados en el nivel empresarial o en algunos sectores muy predeterminados.

A la postre, la correlación organizativa entre las asociaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, de un lado, y a nivel autonómico, de otra parte, han reforzado ese resultado de eficacia aplicativa de lo predeterminado en la cúspide, bien lo haya sido a través de Acuerdos Interconfederales o bien se haya debido a documentos propios elaborados por las respectivas organizaciones.

A resultas de todo lo anterior, en ningún momento ha habido atisbos de iniciativas de celebración en el ámbito andaluz de Acuerdos Autonómicos de Negociación Colectiva, comenzando por la ausencia de predisposición para acometerlos por parte de quienes hipotéticamente serían los protagonistas del

correspondiente proceso negocial. Más aún, ni siquiera ello se ha llegado a producir por vía indirecta a través de la concertación social. En efecto, los contenidos de la concertación social se han centrado casi exclusivamente en el diseño y en la programación de las políticas públicas autonómicas, dejando de lado por omisión cuanto pudiera afectar a los contenidos de los convenios colectivos negociados en el territorio andaluz. El discurrir de los contenidos de los convenios colectivos se ha considerado tanto a nivel estatal como autonómico esfera propia de la bilateralidad entre representantes de empresarios y sindicatos, nunca de la trilateralidad que implicase la incorporación junto a los anteriores de la Administración Pública. Si acaso ello se ha producido por vías indirectas, pero desde luego no en el marco autonómico y menos a través de la concertación social.

La única experiencia que se podría mencionar a estos efectos en la materia que venimos comentando se cifra en un conjunto de actuaciones que se vienen desplegando en el marco del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, de las cuales destacaríamos sobre todo dos de ellas.

La primera consiste en una labor en principio absolutamente neutra y de carácter estrictamente técnico: la confección de lo que podríamos denominar cláusulas “tipo” de regulación de determinados contenidos convencionales. A resultas de una labor previa de realización de estudios de los contenidos del amplísimo clausulado de los convenios colectivos vigentes, en ocasiones se elabora una base de datos en la que se recogen redacciones típicas de determinadas materias. Incluso dicha base de datos no se limita a una reproducción literal de las cláusulas realmente existentes, sino que vienen a ofrecer una propuesta de redacciones alternativas. Ello puede ser de notable utilidad, si este tipo de cláusulas “precocinadas” se pone a disposición de las partes con vistas a lograr una mejor depuración técnica y un mayor perfeccionamiento legal de su contenido, sin pretender en modo alguno decantarse a favor o en contra de las pretensiones de una u otra de las partes de las mesas de negociación colectiva. Se trata meramente de ofrecerles a los negociadores unas herramientas de trabajo desde el punto de vista técnico, de forma que una vez alcanzado el acuerdo de fondo entre los negociadores, éstos utilicen una redacción correcta en lo técnico en cuanto al alcance de lo comprometido, sin riesgos de falta de claridad respecto de su sentido ni de imputaciones de ilegalidad de lo firmado.

La segunda de ellas, de mayor calado consiste la elaboración en seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales de documentos de muy diversa confección, a través de los cuales los interlocutores sociales manifiesten puntos de vista comunes que les lleven a sugerir determinadas reformas del panorama vigente de la negociación colectiva. A través de tales documentos lo que se recogen expresamente son “recomendaciones”, y éste suele ser exactamente el término empleado en la denominación del documento, sobre contenidos que

consideran conveniente que se incorporen al clausulado de los convenios colectivos, incluido el enfoque concreto que deben tener tales cláusulas. La tendencia es la de concentrarse en materias concretas, sobre las que suelen existir mayores puntos de coincidencia y que no constituyen puntos calientes de enfrentamiento de las partes en los procesos negociales. Entre los textos de mayor relevancia alcanzados en los últimos años se pueden mencionar recomendaciones en materia de instrumentos convencionales de contratación indefinida y sumisión a los sistemas de resolución de conflictos¹¹, fomento del empleo¹², actuaciones en materia de eliminación de todo tipo de tratamientos discriminatorios¹³, particularmente por lo que se refiere a las todavía presentes desigualdades de trato entre hombres y mujeres¹⁴, de personas con discapacidad¹⁵, de políticas de integración en materia de inmigración¹⁶, en materia de prevención de riesgos laborales¹⁷.

Desde el punto de vista de su eficacia jurídica con ello ni se pretende suplantar la libertad de los negociadores ni tampoco se busca desarrollar en paralelo procesos estrictos de negociación colectiva con vinculabilidad jurídica. Dicho de otro modo, a lo más que se llega es a asumir determinados compromisos entre caballeros, de alcance primordialmente político. Pero en igual medida me interesa resaltar que la negación de su vinculabilidad jurídica no tiene por qué desmerecer de la eficacia de los mismos, por cuanto que lo rele-

¹¹ Recomendaciones de 16 de diciembre de 2005, para la negociación colectiva en materia de incentivos autonómicos a la contratación indefinida y sumisión al Sercla de los conflictos colectivos y de determinados conflictos individuales,

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_423_0.pdf

¹² Recomendaciones para la negociación colectiva de la Comisión de contratación y empleo del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales en el marco del VI Acuerdo de Concertación Social, Temas Laborales nº 92, pgs. 285 ss., http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_594_0.pdf

¹³ Recomendaciones de la Comisión de Igualdad del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales en el marco del VI Acuerdo de Concertación Social en materia de no discriminación e igualdad de trato y oportunidades, http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_655_0.pdf

¹⁴ Recomendaciones en materia de igualdad de género dirigidas a los negociadores de los convenios colectivos, en el marco del Acuerdo Andaluz de Concertación Social, Temas Laborales nº 91, pgs. 369 ss.

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_357_0.pdf

¹⁵ Recomendaciones para la Negociación Colectiva en Materia de Personas con Discapacidad http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_632_0.pdf

¹⁶ Recomendaciones de la Comisión de Inmigración del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales en el marco del VI Acuerdo de Concertación Social y el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007, Temas Laborales nº 92, pgs. 281 ss.

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_593_0.pdf

¹⁷ Recomendaciones para la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales. http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_633_0.pdf

vante a la postre es el grado de efectividad o impacto que se logre por medio de los mismos. El documento suele redactarse, tal como hemos indicado, en forma de recomendaciones que las representaciones sindicales y empresariales en el ámbito autonómico dirigen al conjunto de los integrantes de las mesas de negociación colectiva que firman los convenios en la correspondiente Comunidad Autónoma. Naturalmente que idénticos objetivos podrían lograr las partes a través de otros instrumentos más generalizados en el ámbito estatal, como podría ser la celebración de un Acuerdo interprofesional para materias concretas, de naturaleza obligacional, por medio de los cuales las partes asumen el compromiso de llevar esos contenidos a las respectivas mesas de negociación, obligándose por tanto a influir sobre sus representantes en esas mesas. Sin embargo, si adoptan esta otra fórmula los interlocutores sociales es precisamente porque desean acentuar el carácter más político de sus compromisos. Más aún, en muchas ocasiones se quiere evitar por diversos motivos una forma tan institucionalizada como es la propia de los Acuerdos interprofesionales: en unas ocasiones la preferencia por compromisos más *lights* en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales se debe a que los protagonistas de los mismos son organizaciones representativas en todo el conjunto del Estado, que no desean propiciar la emergencia de niveles autonómicos de negociación colectiva; en otras ocasiones ello se debe a una voluntad de no imponer jerárquicamente ciertos resultados desde las cúspides de las organizaciones frente a los integrantes de las mesas negociadoras o, incluso, si se quiere visto desde otro punto de vista, aceptación implícita de su limitada capacidad real de marcar pautas a sus representantes en las mesas, de modo que utilizan conscientemente el instrumento institucional de los Consejos como vía de reforzamiento de su propia legitimidad de convencimiento acerca de los contenidos a introducir en los referidos convenios; frente a sus carencias de auténticos poderes de imposición a través de los mecanismos internos de la estructura de cada organización, utilizan el vehículo indirecto del Consejo como institución.

Más allá de la existencia de este tipo de actuaciones y, en particular, de las recomendaciones alcanzadas en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, falta por efectuar en estos momentos el contraste de resultados obtenidos en la práctica de la labor llevada a cabo en este nivel. De un lado, no puede ocultarse que en muchas de sus redacciones, además de meras recomendaciones los textos contienen meras declaraciones programáticas de principios que dicho con toda sinceridad llegan a constituir meros lugares comunes que no permiten una traslación a lo concreto en los clausulados de los convenios colectivos. De otro lado, en aquellos puntos en los que los documentos descienden al terreno más de lo concreto, sí que sintonizan con los objetivos generales de ciertas reformas legales, pretendiendo su efectiva implementación a través de la negociación colectiva. Aunque a estas alturas resulta muy breve el tiempo

transcurrido desde la concertación de dichas recomendaciones, sería muy oportuno comenzar a efectuar un balance de resultados, comprobando en qué medida se percibe una real alteración de los contenidos de los convenios colectivos celebrados en el territorio andaluz a impulso de lo propuesto en tales recomendaciones. Aunque sea con un carácter meramente intuitivo, mi impresión es que el impacto de las referidas recomendaciones está siendo muy escaso y probablemente de no cambiar ciertas actitudes o estrategias seguirá siéndolo en el inmediato futuro.

Indicábamos al inicio que la influencia del marco autonómico de relaciones laborales había de abordarse tanto desde la perspectiva de los contenidos de los convenios colectivos como desde el punto de vista de la estructura de la propia negociación colectiva.

Por lo que afecta a la estructura negocial la conclusión puede ir de igual forma en la línea de valorar que el impacto del marco autonómico en Andalucía ha sido bastante reducido. Ante todo ha de tenerse en cuenta que la estructura de nuestra negociación se encontraba muy afianzada en los momentos de implantación de nuestro actual modelo democrático de negociación colectiva. De este modo, en el momento de entrada en vigor de la regulación contenida en el Estatuto de los Trabajadores, en su versión de 1980, había en esencia tres ámbitos típicos de negociación: el sectorial estatal, el sectorial provincial y el empresarial. El equilibrio de juego de esos tres niveles se ha podido escorar con el paso del tiempo hacia una u otra dirección, aunque sea más con matices que otra cosa, pero sobre todo cabe afirmar que se mantiene la referencia a esos tres niveles como los determinantes de nuestra estructura negocial. Dicho en sentido contrario, salvo muy contadas excepciones, no ha llegado a surgir un nuevo ámbito de negociación en nuestra estructura identificable con el correspondiente al territorio de la Comunidad Autónoma, conclusión particularmente acentuada en el caso de Andalucía. Es cierto que si se acude a ciertas presentaciones estadísticas de la estructura de la negociación colectiva, en ocasiones se ofrece una referencia a lo que se denominan como convenios colectivos autonómicos. Sin embargo, apenas que se descienda a la comprobación del tipo de convenios colectivos que se integran dentro de esta concreta categoría, inmediatamente se observa que en realidad alude a convenios colectivos pactados en Comunidades Autónomas uniprovinciales, con lo cual en realidad no se trata sino de una pervivencia de los esquemas más clásicos del convenio colectivo provincial, sólo que cambiados en la denominación o sistemática estadística de los mismos, a nuestro juicio errónea o que cuando menos induce al error, que es obligado despejar.

Por ello, en el caso de aquellas Comunidades Autónomas de mayores dimensiones, con un número significativo de provincias integradas en su territorio, las experiencias de negociación colectiva sectoriales se siguen concen-

trando en el nivel provincial, siendo muy reducidas las experiencias de convenios colectivos propiamente de ámbito autonómico. Así, por ejemplo, para el año 2008, de un total de 558 convenios colectivos vigentes celebrados en el territorio andaluz, tan sólo 39 merecen el calificativo de “interprovinciales”, que vendrían a ser en los que presuntamente se integrarían los propiamente “autonómicos”; se trataría de convenios que afectarían a 537 empresas respecto de un total de 180.180 y a 36.584 trabajadores de un total de 1.081.491 incluidos dentro del ámbito de aplicación de estos convenios colectivos interprovinciales¹⁸.

Pero incluso la cifra estadística de referencia a nuestro juicio se encuentra en cierta medida sobredimensionada, cuando menos por dos motivos. De un lado, porque en un elevado número de supuestos, que pueden situarse en torno a los 22 convenios colectivos, en realidad se trata de convenios colectivos que no son sectoriales, sino que en realidad se trata de convenios colectivos de empresas y singularmente de empresas públicas vinculadas a la Administración de la Junta de Andalucía; por tanto, el grueso de las experiencias autonómicas de negociación colectiva se encuentran estrictamente vinculadas a la conformación propiamente de la Administración autonómica y no a una realidad propiamente sectorial en la estructura negocial. De otro lado, incluso en algunos de los casos de los convenios que pueden merecer su calificación como convenios sectoriales, su alcance territorial es limitado, no propiamente de ámbito autonómico, sino extendido a algunas de las provincias andaluzas y de ahí que la categoría estadística apele a la denominación de interprovinciales. A resultas pues de estas minoraciones, al final podemos identificar no más de diez convenios colectivos que se correspondan con el carácter estrictamente de autonómicos, que como tales comporten la emergencia de nuevas unidades negociales en el ámbito territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma andaluza. Por último, en esa escasa decena de convenios colectivos, se puede afirmar que los mismos no engloban sectores relevantes de nuestro mercado de trabajo y, por tanto, no abarcan un elevado número de trabajadores dentro de su ámbito de aplicación¹⁹.

¹⁸ Negociación colectiva en Andalucía. Informe del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales para 2008.

¹⁹ Salvo error u omisión, tales convenios colectivos sectoriales de ámbito autonómico serían los siguientes: Grúas móviles autopropulsadas, autotaxi, empresas de gestión del taxi de Andalucía, estacionamiento de vehículos en la vía pública mediante control horario, transporte de enfermos y accidentados de ambulancia, doblaje y sonorización, productoras audiovisuales de Andalucía. A tal efecto, cfr. <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/herramientas/historico/1stContenidos.asp>

Dos razones explican, a nuestro juicio, en esencia ese resultado constatado de pervivencia de los esquemas tradicionales y, en particular, de casi marginalidad de la aparición del nivel autonómico en nuestra estructura de la negociación colectiva. De un lado, que los nuevos escenarios que han ido surgiendo en los últimos tiempos, a resultas de sectores emergentes y de cambios significativos en la estructura de la negociación colectiva lo han sido por la vía de la conformación de unidades negociales a nivel estatal. Esas nuevas realidades, por tratarse de actividades empresariales particularmente innovadoras y novedosas se insertan dentro de un mercado de trabajo unitario a nivel estatal y, por ende, han tendido a crear unidades negociales en paralelo a nivel estatal, que no solamente evitan tradicionales ámbitos inferiores sino que igualmente eluden la conformación de unidades autonómicas. La voluntad de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, aunque no expresa, sí que resulta muy influyente en esa conformación: allí donde no existe un espacio negocial ya ocupado y difícil de alterar, los negociadores se decantan claramente por el ámbito estatal.

De otro lado, respecto de los ámbitos preexistentes y más tradicionales, resulta bien conocida por todos la fuerte inercia y, por ende, intensa tendencia a la petrificación de la estructura negocial implantada desde bastantes décadas atrás. En particular, se observa una fuerte resistencia a ceder terreno aquellas unidades sectoriales consolidadas a nivel provincial. Si acaso, las correcciones que se han podido efectuar a ello han sido las correspondientes a la fijación de cierto tipo de pautas de homogeneización por vía de Acuerdos Interprofesionales; esos sí, de acuerdos estos últimos pactados en el ámbito estatal, que de nuevo y una vez más orillan el ámbito autonómico. En definitiva, cuando menos por lo que se refiere al caso andaluz, la preexistencia y resistencia de los concretos protagonistas de la negociación sectorial provincial constituye la rémora por excelencia para una posible creación de una realidad negocial en el ámbito estricto de la negociación autonómica.

Y, sin embargo, a nuestro juicio, la vía oportuna y aconsejable de asunción de protagonismo en nuestra estructura negocial de los posibles convenios colectivos de ámbito andaluz vendría necesariamente por la vía de asunción por parte de éste del espacio actualmente ocupado por la negociación sectorial provincial. En tanto que no exista una decidida opción política por la sustitución del ámbito provincial por el autonómico, cualquier otro intento de conformación del ámbito autonómico está destinado al fracaso o bien a una introducción de mayores dosis de complejidad injustificada en nuestra estructura de la negociación colectiva. A estas alturas, la tendencia a la conformación de un tejido empresarial de ámbito andaluz y la paralela tendencia hacia la convergencia de condiciones de trabajo en el conjunto del territorio andaluz recibirían un fuerte respaldo si se avanzara en esa línea de progresiva sustitución de la negociación provincial por la correspondiente autonómica.

En esa línea lo único que se ha avanzado es en el desarrollo de algunos estudios comparativos de la realidad negocial en ciertos sectores en Andalucía. A veces se han llegado a constituir Comisiones de trabajo que allanen el camino, una vez más desde el punto de vista técnico, con el objetivo de simplificar ciertas estructuras de la negociación colectiva injustificadamente descentralizadas. Así, de nuevo en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales se ha constituido una Comisión de racionalización y articulación de la negociación colectiva, asumiendo labores de estas características. A título de ejemplo, se podría mencionar la presencia en ciertas provincias de una pluralidad notable de convenios sectoriales del comercio según el contenido de los productos objeto de venta por los diversos negocios, lo que deriva en esfuerzos negociales acumulados por parte de los mismos representantes, duplicidades de textos convencionales innecesarias y solapamientos que llevan a inseguridades respecto de concretas actividades empresariales plurales en lo comercial en cuanto al convenio colectivo que les resulta de aplicación. Otro caso emblemático sería el correspondiente al sector de transportes de viajeros, donde precisamente por su ámbito de actuación tiende a tratarse de empresas implantadas en varias provincias, en algunos casos no desbordando el territorio andaluz, en la medida en que actúan a resultas de concesiones administrativas concedidas por la propia Administración andaluza²⁰.

El método en estos supuestos comporta la conformación de un preacuerdo, no necesariamente formalizado, en cuanto a la oportunidad de llevar a cabo dicha simplificación de unidades negociales. A partir de ese preacuerdo, se hace imprescindible una ardua labor de estudio comparativo de los diversos contenidos de los convenios colectivos que se pretenden refundir, en cuanto sobre todo a similitudes y diferencias de condiciones de trabajo. Se trata de una labor no menor, a la vista de la complejidad que puede presentar en algunos casos la valoración del alcance de ciertas regulaciones convencionales, como pueden ser a mero título de ejemplo los sistemas variados de organización del tiempo de trabajo o de pluralidad de las estructuras salariales en casos concretos. El resultado puede ser un puzzle completo que ensamble los diversos textos de los convenios, que al final facilite la labor negocial que siempre deberá existir en orden a la convergencia de los diversos textos convencionales; incluso en algunos casos no es descartable que de ese puzzle de acordes y desacordes se opte, cuando menos en una primera fase, por un texto convencional que juegue de una parte, con un tronco común de regulación para el conjunto de las empresas, y de otra parte, con clausulados propios específicos para lo

²⁰ Cfr. Informe del sector transporte de viajeros por carretera en la negociación colectiva andaluza, http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/estatico/1_510_0.pdf

que en su origen eran unidades negociales autónomas. Es precisamente esa labor de estudio comparativo la que se intenta realizar en el seno de Comisiones constituidas *'ad hoc'* en el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, dirigidas y organizadas por los propios interlocutores sociales con vistas a evitar cualquier tipo de suspicacias respecto de posibles ingerencias ocultas por parte de la Administración Laboral. En este complejo proceso de fomento de la simplificación de la estructura negocial, los representantes de las partes en el Consejo pueden llegar a intervenir en una tercera fase en un procedimiento no jurificado dirigido a la fusión de convenios; me refiero a la posibilidad de que los interlocutores sociales puedan efectuar una labor de mediación entre los que en el pasado han integrado las comisiones negociadoras de los convenios colectivos a fusionar; en algunas ocasiones los sujetos que negocian no coinciden plenamente e incluso si se repiten en lo sustancial necesitan de un impulso externo que les convenza de las bondades de materializar la buscada fusión de ámbitos negociales, labor que pueden hacer con cierta legitimidad los propios interlocutores sociales situados en ámbitos intersectoriales más amplios.

5. EL DESARROLLO DEL SISTEMA AUTONÓMICO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Sin lugar a dudas, la implantación y efectivo desarrollo de los procedimientos de solución de conflictos colectivos constituye el resultado de mayor éxito y eficacia en el desarrollo de las relaciones laborales en Andalucía. A pesar de su relativa corta vida, los Acuerdos Interprofesionales que le han dado vida, con inusitada rapidez se han consolidado en la realidad sindical y empresarial andaluza, con un notable impacto resolutorio en el abordar vías de solución para los conflictos laborales que se han suscitado en los diversos ámbitos territoriales y sectoriales que han surgido desde su entrada en vigor²¹. En particular, han tenido una gran extensión los procedimientos de mediación contem-

²¹ Acuerdo Interprofesional para la Constitución del Sistema de Resolución Extrajudicial de Conflictos Colectivos Laborales de Andalucía de 3 de abril de 1996 (BOJA 23 de abril de 1996). Reglamento de funcionamiento y procedimiento del sistema extrajudicial de resolución de conflictos colectivos laborales en Andalucía (BOJA 4 de febrero de 2004). Acuerdo por el que se instaura un sistema de solución de determinados conflictos individuales en el seno del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Colectivos Laborales de Andalucía, y como consecuencia se produce un cambio de denominación del sistema que pasa a ser la de Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales en Andalucía de 4 de marzo de 2005 (BOJA 8 de abril de 2005). Reglamento que desarrolla Acuerdo Interprofesional por el que se instaura un sistema de solución de conflictos individuales en el seno del Sercla (BOJA 16 de marzo de 2009), con vigencia desde junio de 2009.

plados en el Acuerdo Interprofesional para la resolución de los conflictos laborales, con una perceptible intensa tasa de éxito en su intervención.

El sistema se configura a imagen y semejanza en lo sustancial a los correlativos procedimientos constituidos tanto a nivel estatal como en el ámbito del resto de las Comunidades Autónomas. En particular, y por lo que refiere a los conflictos colectivos, su identidad es muy acentuada en lo que se refiere al tipo de conflictos objeto de tratamiento y canalizados a través de los procedimientos en ellos contemplados. Del mismo modo, las similitudes son también bastante notables en la articulación de la mediación como instrumento por excelencia de intervención de un tercero en la resolución de conflictos, con una función justificadamente secundaria del arbitraje, pero sin descartarlo y con una tramitación bastante parecida en ambos casos respecto de lo contemplado en el resto de los sistemas estatales y autonómicos.

En todo caso, en el caso andaluz, aunque sea con matices dignos de mención, también se aprecian ciertas singularidades, que marcan sus señas de identidad comparativa con otros sistemas. Sin poder entrar en la pormenorización ni la descripción en detalle de los contenidos de estos procedimientos, sí cuando menos merece la pena apuntar algunas de las especialidades más destacadas presentes en el modelo andaluz, articulado a través del Sercla.

Aunque sea comenzando por el final en el *iter* temporal de las novedades, es obligado resaltar la extensión del ámbito de actuación del Sercla a los conflictos individuales, espacio por naturaleza obviado por el sistema estatal y tan sólo incorporado en algunas Comunidades Autónomas, que en la mayoría de las ocasiones se han circunscrito a los conflictos colectivos laborales. En el caso andaluz, los conflictos individuales se han ido incorporando con notable precaución y cuidado para evitar ciertos errores de pasado: en una primera fase experimental para concretas provincias y de carácter voluntario bien con consentimiento expreso de los interesados o bien por vía de sumisión por parte de los negociadores del convenio o de acuerdo de empresa²²; sucesivamente extendido a la totalidad del territorio andaluz y con aplicación automática al conjunto de los sectores, de modo que se convierte en trámite preceptivo y previo a la vía judicial para los asuntos objeto de actuación por parte del Sercla. Sobre todo con ello se pretende actuar sobre espacios que aunque motivo de conflictos individuales, no tengan un carácter prototípico de litigio judicial, propenso a la resolución como actividad jurisdiccional. A ello se añade otra nota implícita, cual es la de tratarse de discrepancias que requieren de una acelerada respuesta, poco idónea para someterse a los trámites más lentos por

²² Acuerdo de la Comisión seguimiento del Sercla de 20 de abril de 2005 (BOJA 22 de septiembre). Las tres provincias experimentales iniciales han sido Almería, Huelva y Sevilla.

mucho que se quiera lo contrario en nuestro país de la vía judicial. A tenor de ello, resulta muy elocuente la mención de las materias individuales susceptibles de ser sometidas a conocimiento del Sercla: clasificación profesional; movilidad funcional y trabajos de superior o inferior categoría; modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, traslados y desplazamientos; período de disfrute de vacaciones, licencias, permisos y reducciones de jornada, incluidos los vinculados con el cuidado de hijos y familiares. Además se aclara que en estos procedimientos se podrán resolver las pretensiones retributivas o económicas derivadas directa e inmediatamente de las reclamaciones sobre las materias precedentemente mencionadas.

El número de asuntos tramitados respecto de estos conflictos individuales hasta el momento presente es considerablemente reducido, aunque probablemente ello no resulta decisivo, a la vista de su carácter experimental, reducido en lo territorial, ceñido a asuntos muy particulares²³. Pero, sobre todo, adquiere menor importancia el número de asuntos tramitados teniendo muy presente que en estos momentos iniciales lo que se pretende principalmente es el enfoque cualitativo novedoso del instrumento de resolución de conflictos, donde se eviten los riesgos de burocratización que se han acentuado en los mecanismos de conciliación administrativa previa. El resultado más relevante al efecto se sitúa en el hecho de que la tramitación efectiva del procedimiento de mediación es considerablemente más elevada a la que se verifica ante los servicios administrativos y, en particular, también resulta bastante más elevado el porcentaje global de acuerdos alcanzados²⁴. Se califica como tramitación efectiva a aquellos supuestos en los que las partes acuden efectivamente al intento de mediación y hacen los esfuerzos pertinentes para lograr una avenencia, no limitándose a presentar la documentación como trámite formal previo a la vía judicial en la mayoría de las ocasiones sin acudir al acto de mediación.

En todo caso, el centro de atención hasta el momento presente y, con bastante probabilidad, en el futuro se ha de situar en la gestión de los conflictos colectivos, que es el medio natural de desenvolvimiento de los procedimientos de mediación y arbitraje de resolución de discrepancias laborales en el ámbito

²³ En concreto, a lo largo del año 2008, el número total de asuntos tramitados ascendió a 45, repartidos casi por igual en las tres provincias, experimentales y concentrados sobre todo en asuntos relativos a modificación sustancial de condiciones de trabajo. Memoria de actividades del Sercla para 2008.

http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/estadisticas/10_1000_Memoria_SERCLA_2008.pdf

²⁴ El número de asuntos efectivamente tramitados se situó a lo largo del año 2008 en el 51 %, al tiempo que el correlativo porcentaje global de acuerdos alcanzados ascendió al 48 %.

andaluz. Ante todo, a la vista de las dimensiones de nuestras empresas y a tenor del esquema esencialmente descentralizado de nuestra negociación colectiva, los conflictos colectivos en nuestro sistema de relaciones laborales discurren en mucha mayor medida en ámbitos territoriales reducidos, es decir, dentro del espacio correspondiente a la Comunidad Autónoma. De ahí que las cifras de conflictos abordados por el Sercla sean muy superiores a las correspondientes al sistema estatal, el Sima. Ello otorga una centralidad superior al sistema andaluz, de modo que el discurrir de éste se convierte en uno de los elementos clave de nuestro marco autonómico de relaciones laborales²⁵. Lo más relevante al efecto es que el porcentaje de éxito de las mediaciones, que constituye el procedimiento por excelencia en este sistema, ha sido considerablemente elevado, por tanto con resultados muy satisfactorios para los intereses de las partes involucradas y con palpables efectos beneficiosos de reducción de las actuaciones huelguísticas²⁶. Probablemente la razón principal de la eficacia y el éxito del sistema andaluz, además de su consolidada articulación técnica, reside en el fuerte convencimiento interno de todos los protagonistas involucrados en el procedimiento, que lo vienen impulsando con todo convencimiento de su bondad y sin ningún tipo de reservas mentales, considerándose ellos mismos como protagonistas del sistema tanto en su diseño como en su desarrollo; por tanto, asumiendo ellos mismos la responsabilidad de un deficiente funcionamiento, en su caso, del procedimiento correspondiente. La propia Administración autonómica a través de un involucrarse directamente en la gestión del sistema, refuerza su interés por el éxito del Sercla.

Como apuntamos, la esencia del esqueleto del sistema andaluz se identifica con los existentes en paralelo tanto en el ámbito estatal como en el resto de las Comunidades Autónomas; similitudes que se aprecian tanto en el tipo de asuntos tramitados por esta vía, como en las reglas de tramitación previstas para el desarrollo del procedimiento; coincidiendo igualmente en la regla extendida de la generalizada preferencia por la mediación, con una intervención justificadamente muy menor aunque ciertamente complementaria y enriquecedora de los arbitrajes. Por ello, las especialidades son las menos y, a nuestro juicio, salvo algún dato que resaltaremos, las mismas no constituyen los elementos más influyentes a la hora de valorar la eficacia y éxito del sistema.

En todo caso, merece la pena resaltar los que a mi juicio constituyen los elementos más singulares y señas de identidad del sistema andaluz.

²⁵ Tal es así que a lo largo de 2008 el número total de asuntos tramitados se elevó a 944, afectando a un total de 849.500 trabajadores y a 91.734 empresas.

²⁶ En concreto, de nuevo para el último año 2008, el porcentaje de avenencia con carácter general para todos los asuntos y para todas las provincias se situó en el 52 %, refiriendo a un total absoluto de 375 asuntos, que afectaron a 25.865 empresas y 219.553 trabajadores.

En primer lugar, apuntaría al hecho que a veces pasa algo inadvertido de que, por lo que se refiere al ámbito de los conflictos abordable, el sistema no se ciñe exclusivamente a aquellos que se desenvuelven en el terreno del sector privado, sino que incluye también a las empresas públicas y, en particular, al personal laboral al servicio de la Administración autonómica. Aun cuando todos ellos sean sujetos sometidos plenamente a la legislación laboral y, por tanto, regidos plenamente por medio de un contrato de trabajo, lo cierto es que las especialidades tradicionales de la actuación de la Administración Pública como parte empleadora siempre ha teñido de singularidades en la práctica el régimen del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Entre esas especialidades habitualmente se ha presentado la circunstancia de dejar en muchas ocasiones fuera del ámbito aplicativo de los sistemas de resolución de conflictos colectivos a este personal, particularmente a la vista de quienes han venido siendo los firmantes de los pertinentes Acuerdos interprofesionales que los diseñan y articulan. No ha sido éste el caso del Sercla, que asume expresamente en su seno a todo este personal laboral, y lo hace con destacada naturalidad, al extremo que sus especialidades pasan casi inadvertidas. El valor principal de esta extensión se observa en los resultados prácticos, en el sentido de que también a estos efectos se puede apreciar el resultado eficaz y sin mayores trabas en los asuntos abordados en este campo y, sobre todo, a la superior facilidad en lograr los correspondientes acuerdos así como en la eficacia de su implementación posterior.

En segundo lugar, destacaría también la composición personal de los participantes de los procedimientos como mediadores, donde el sistema andaluz se ha decantado decididamente por el protagonismo directo e inmediato de las propias organizaciones, siendo miembros representativos de las mismas quienes actúan en régimen de paridad como mediadores de tales conflictos colectivos. Frente a otros sistemas, que han optado por la selección de profesionales de carácter más técnico aunque de plena confianza personal de los interlocutores sociales, el sistema andaluz ha preferido involucrar directa y personalmente a representantes de las organizaciones, con experiencias previas en procesos negociales y donde, por tanto, prime menos el perfil de profesionalidad sea en lo jurídico o en lo económico. Sin perjuicio de que la experiencia de los mediadores les ha ido otorgando con el paso del tiempo un superior grado de conocimientos técnicos, lo que prima en estos casos es su enraizamiento con la estructura organizativa de las organizaciones sindicales y empresariales, el constituir puentes de enlace de muy diverso tipo que en multitud de ocasiones facilita el encuentro de las partes en conflicto, elude desconfianzas, reduce los rasgos de formalidad al procedimiento y, a la postre, refuerza el valor práctico de la avenencia a alcanzar. Aquí sí que se sitúa, a nuestro juicio particular, una de las señas de identidad más propia del modelo andaluz y la que probablemente garantiza una mayor eficacia y éxito del mismo.

Sin pretender en modo alguno agotar las especialidades de referencia, resulta también obligado apuntar la directa implicación de la Administración autonómica en la gestión de los procedimientos. Es cierto que de forma generalizada en todos estos procedimientos concurre una imprescindible financiación pública, que haga frente al coste económico que requiere el sustento de tales sistemas; así sucede tanto en el caso del sistema estatal como de la totalidad de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en el caso del Sercla la implicación de la Administración autonómica ha resultado mucho más intensa, desde su surgimiento inicial proponiendo el diseño del modelo básico a implantar, hasta su gestión cotidiana. La imbricación entre el Sercla y la estructura administrativa del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales resulta bien evidente al efecto. Más allá de que el sistema no haya optado por un sistema de Fundación, al estilo de otros territorios, y se haya decantado por una gestión administrativa conforme a los medios personales y materiales de la propia Administración Autonómica, lo relevante es que ello ha propiciado un reforzamiento de la redes sociales e institucionales en la tramitación de este tipo de conflictos colectivos entre los gestores públicos y los interlocutores sociales. Por último, convendría señalar cuáles son los retos de futuro que se le presentan al sistema andaluz, que a nuestro juicio personal se pueden resumir estrictamente en dos.

De una parte, algo que puede resultar etéreo en su afirmación, pero que no deja de tener una enorme trascendencia: mantener el pulso de interés y motivación de los protagonistas del sistema, en términos tales que sean continuamente conscientes de la habitual propensión con el paso del tiempo en la gestión de estos procedimientos hacia la rutina y, por ende, hacia la burocratización. El riesgo de anquilosamiento no es desdeñable, por cuanto que el buen funcionamiento sin obstáculos de tales procedimientos puede desencadenar en lo que en el lenguaje coloquial viene a calificarse como un “morir de éxito”.

De otro lado, algo mucho más concreto y predeterminado, como es la extensión de este tipo de procedimientos al ámbito de la función pública, para lo cual puede resultar muy positiva la experiencia previa ya apuntada de la intervención del sistema andaluz en la esfera del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Por su superior complejidad no ha sido abordado hasta el momento presente la implementación de la legislación existente sobre el particular. Indiscutiblemente aquí nos situamos en otro espacio cualitativamente diferente, cuando menos por el mero hecho de que a estos empleados no le es de aplicación el régimen jurídico propio del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Procedimiento Laboral, que es justamente el aparato normativo donde se encuentran las reglas que permiten con mayor facilidad que estos procedimientos de solución desplieguen todas sus potencialidades. No obstante, también es cierto que la propia legislación relativa a la negociación

colectiva de los funcionarios públicos abre paso a que se puedan desarrollar algunas de estas técnicas compositivas y, sobre todo, que el relativamente todavía nuevo Estatuto Básico del Empleado Público abre nuevas expectativas a la implantación de estos procedimientos entre los empleados públicos. Frente a la regulación más lacónica, menos motivadora contenida en la normativa precedente y sin gran convencimiento por parte del legislador y sin expectativa de que las partes tuvieran una voluntad real de sacarle el debido partido al mismo, desde 2007 el citado Estatuto se decanta por favorecer sin particulares restricciones los sistemas de solución de conflictos entre los empleados públicos. Por tanto, resulta indiscutible la oportunidad a estas alturas de celebrar un pacto o acuerdo colectivo entre las organizaciones sindicales representativas de los funcionarios públicos y la propia Administración, en orden a complementar el sistema diseñado en lo esencial por la norma legal. A mayor abundamiento, el hecho de que este tipo de pactos y acuerdos colectivos se puedan celebrar dentro del ámbito de una concreta Administración Pública, permite que sus reglas de complemento se adapten más propiamente a las peculiaridades de la misma. En esa línea es digno de resaltar el compromiso asumido por los interlocutores sociales, ya a través del V y del VI Acuerdo de Concertación Social Andalúz, siendo probablemente a estas alturas el momento idóneo para llevarlo a la práctica.

6. LA DINÁMICA DE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Conscientemente hemos dejado para el final del presente estudio el tratamiento de la intervención de la Administración laboral en el juego que viene desempeñando dentro del sistema de relaciones laborales en Andalucía. No cabe la menor duda de que el poder ejecutivo constituye no sólo el punto de partida de la instauración de un marco autonómico de relaciones laborales, sino que por añadidura se presenta como la premisa inexcusable para que podamos hablar de esta realidad. De no haberse producido una atribución competencial relevante a favor de la Junta de Andalucía en materia laboral, resultaría de todo punto inconcebible la conformación de un ámbito novedoso de desenvolvimiento de las relaciones laborales. De este modo, el progresivo mayor protagonismo de la Administración autonómica ha sido el motor de arranque de este fenómeno y el instrumento de impulso permanente al mismo. Por ello, no es necesario entrar en ningún detalle para demostrar que la autoridad laboral andaluza asume un papel muy influyente no sólo en lo formal, sino que además está constantemente interviniendo en cuantos asuntos de trascendencia se desarrollan dentro del territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Desde el primer momento la Administración andaluza mostró un particular interés en extender su ámbito competencial a cuantas materias laborales y sociales le pudieran ser atribuidas de acuerdo con el diseño constitucional y el campo de competencias reconocido por el Estatuto de Autonomía. A tenor de ello, desde muy temprano fue recibiendo el conjunto de competencias de ejecución de la legislación laboral, en términos tales que a estas alturas puede considerarse que tal transferencia competencial resulta casi plena, quedando muy pocas y aisladas en las que todavía pueda identificarse alguna cuestión pendiente de ser transferida a la autoridad laboral andaluza²⁷. A su vez el Tribunal Constitucional ha allanado considerablemente el camino, identificando el alcance interpretativo que ha de otorgarse a la previsión constitucional de atribución competencial al Estado y a las Comunidades Autónomas. En particular, el Tribunal Constitucional ha perfilado los rasgos diferenciales entre la actividad legislativa, atribuida al Estado, y la competencia de ejecución, remitida a las Comunidades Autónomas²⁸; qué haya de entenderse por “laboral” en el reparto de competencias en material laboral²⁹.

En todo caso, lo más impactante es que en los momentos presentes la Administración autonómica se encuentra presente en cuantos asuntos delicados se produzcan en el ámbito territorial andaluz, tanto en la vertiente individual como en la colectiva de las relaciones laborales. El cúmulo de competencias transferidas, no sólo por lo que afecta a lo laboral sino en general al conjunto de las políticas públicas sectoriales ajenas a lo laboral (educación, asistencia sanitaria, asistencia social y servicios sociales, ordenación del territorio, infraestructuras y transportes, política industrial, medio ambiente, cuencas hidrográficas, gestión de la Administración de la Justicia, Administración local, cultura y un largo etcétera), con todo el alcance de gestión presupuestaria que ello implica, permite que se produzca una intervención transversal de la Administración autonómica en cuantos asuntos socioeconómicos se desarrollen y, con ello, abordar las correspondientes consecuencias que su gestión puede

²⁷ Las principales normas de transferencia competencial se encuentran en las siguientes disposiciones: RD 4.043/1982, de 29 de diciembre (BOE de 3 de febrero de 1983); RD 467/2003, de 25 abril (BOE de 30 de abril); RD 1.035/1984, de 9 de mayo (BOE de 1 de junio); RD 4.103/1982, de 29 de diciembre (BOE de 24 de febrero de 1983).

²⁸ STC 33/1981, de 5 de noviembre, BOE 19 noviembre; 249/1988, de 20 de diciembre, BOE 19 enero 1989; 18/1982, de 4 de mayo, BOE 18 mayo; 7/1985, de 25 enero, BOE 12 febrero.

²⁹ STC 35/1982, de 14 de junio, BOE 28 junio; 7/1985, de 25 de enero, BOE 12 de febrero; 360/1993, de 3 de diciembre, BOE 29 diciembre; 17/1986, de 4 de febrero, BOE 5 marzo; 39/1982, de 30 junio, BOE 10 julio; 249/1988, de 20 diciembre, BOE 19 enero 1989; 33/1981, de 5 de noviembre, BOE 19 noviembre.

producir sobre las relaciones laborales. Ello acaba otorgando a la Administración autonómica un plus de protagonismo, que va más allá de las estrictas facultades jurídicas asumidas en materia laboral.

Por lo que afecta de manera inmediata a las competencias de ejecución de la legislación laboral, el mapa de competencias asumidas y efectivamente transferidas puede afirmarse que resulta, como ya hemos apuntado, completo. Un repaso pormenorizado de las facultades jurídicas de diverso calado atribuidas por la legislación laboral a la Administración actualmente son ejercidas en su totalidad por la autoridad laboral autonómica: funciones registrales formales o de mera recepción de información, funciones registrales sustanciales como requisito jurídico de reconocimiento de facultades jurídicas, facultades administrativas certificatorias, facultades de autorización administrativa directas o supletorias de la autonomía colectiva, facultades de ordenación y conformación de derechos, de funciones de colaboración con la Administración de Justicia, funciones de servicios públicos y subvencionales, competencias de mediación y arbitrales, facultades de política y potestad sancionadora de la Administración.

A resultas de todo lo anterior, tan sólo se aprecian dos materias aún pendientes de transferencia competencial, derivadas precisamente de la aprobación del texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007: inmigración e Inspección de Trabajo. De un lado, a la competencia relativa a la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción (art. 61.1.b Estatuto de Autonomía). De otro lado, la incorporación del personal correspondiente a la Inspección de trabajo en materia laboral; la Administración autonómica ya desde sus inicios ejercía la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto respecto a las materias de empleo y relaciones laborales, pero haciéndolo instrumentalmente con la colaboración de funcionarios de la Inspección adscritos orgánicamente al Ministerio de Trabajo. Ahora, el Estatuto de 2007 contempla la posibilidad que ello se haga directamente por medio de personal funcionario propio, adscrito a la propia Administración autonómica (art. 63.2 Estatuto de Autonomía).

Se trata de dos cuestiones de cierta complejidad en cuanto a la forma de su articulación práctica, pero no por ello inviable en términos técnicos. Compleja la competencia relativa a las autorizaciones administrativas de los permisos de trabajo para extranjeros, por cuanto que requieren de una eficaz coordinación con las políticas generales estatales en materia de inmigración, teniendo en

cuenta sobre todo que los permisos de residencia permanecen como competencia exclusiva del Estado, que se pretende que el interesado obtenga una autorización única por medio de un único acto administrativo de residencia y de trabajo, que debe conectarse con las posteriores autorizaciones para trabajar en todo el territorio español y debe articularse un sistema de contratación en origen del flujo de inmigrantes. Complejidad de la transferencia del personal correspondiente a la Inspección de Trabajo, en la medida en que permanece como competencia exclusiva del Estado la correlativa función pública Inspector en materia de Seguridad Social, lo que requiere de los debidos puentes de conexión entre una y otra. En todo caso, insistimos, se trata de una cuestión de complejidad técnica, que no obsta a la clara decisión política de asumir estas nuevas competencias por parte de la Junta de Andalucía.

Más allá de las competencias laborales en el sentido estricto del término, se aprecia igualmente un embrionaria tendencia a que la Administración autonómica vaya asumiendo en paralelo la gestión de ciertas competencias respecto de materias que se encuentran en los aledaños de lo “laboral” en el sentido reductivo del término, pero que inciden de manera directa sobre la evolución del mercado de trabajo en su conjunto. El ejemplo más emblemático que se puede traer a colación como novedad reciente es la previsión de que las Comunidades Autónomas puedan recibir la encomienda de la gestión de las funciones relativas al registro de los contratos celebrados entre los trabajadores autónomos económicamente dependientes y sus empresas clientes³⁰. Conforme a la normativa general reguladora de esta singular institución de la encomienda de gestión, la titularidad de la competencia permanece atribuida a la Administración encomendante, es decir, continúa correspondiendo en este caso concreto la titularidad de la competencia a la Administración General del Estado³¹. No obstante

³⁰ “En virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Servicio Público de Empleo Estatal, podrá encomendar el registro de los contratos para la realización de la actividad económica o profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, sin que ello afecte al carácter estatal y único del registro de los contratos de los trabajadores autónomos económicamente dependientes” (disposición adicional 5ª Real Decreto 197/2009, de 23 febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos (BOE 4 de marzo de 2009).

³¹ “1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante

ello, desde el punto de vista material la actividad de gestión que puede llegar a realizar la Administración autonómica puede resultar sustancialmente completa y, por ello, desde el punto de vista práctico muy escasas diferencias se apreciarían entre este tipo de encomienda de gestión y una transferencia competencial en el sentido estricto del término³².

Es cierto que el ejemplo mencionado es ciertamente muy limitado en cuanto a su alcance, en la medida en que se trata de una intervención administrativa puramente reglada y automática de registro, por añadidura para un colectivo que probablemente no será muy numeroso, al menos en sus orígenes. No obstante, lo importante a nuestro juicio es que con ello se abre un importante precedente a la posibilidad de expansión de la gestión competencial por parte de la Administración andaluza hacia esos espacios aledaños de influencia, de modo que si el resultado es percibido como positivo por todos sus protagonistas puede convertirse en un factor adicional para caminar en esta dirección. Téngase presente que, incluso la normativa, por vía indirecta, ha atribuido también a la autoridad laboral y, por efecto reflejo a la autonómica, la competencia relativa a la autorización de trabajo de los autónomos menores en espectáculos públicos³³, así como que por su contenido igualmente la ostenta en materia de registro de las asociaciones de autónomos³⁴, de determinación de las asociaciones de autónomos representativas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma³⁵, sin olvidar tampoco las importantes competencias que vienen desplegando las Comunidades Autónomas en materia de fomento y promoción del autoempleo, así como la presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo Estatal del Trabajo Autónomo³⁶ sin perjuicio de la posibilidad contemplada legalmente de constitución de Consejos Consultivos en el ámbito de las

dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda” (art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE 27 de noviembre).

³² Sobre la institución en general, cfr., por todos, L. C. Hernando Orejana, *La encomienda de gestión*, Colegio Universitario de Segovia, Segovia 1998. V. Manteca Valdelande, *La encomienda de gestión*, *Actualidad administrativa* nº 4 y 5 (2009). A. J. Sánchez Sáez, *La encomienda de gestión como instrumento racionalizador del ejercicio de las competencias administrativas*, *Administración andaluza. Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 53 (2004).

³³ “en el caso de prestaciones de servicios en espectáculos públicos se estará a lo establecido en el artículo 6.4 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo” (9.2. Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (BOE 12 de julio de 2007).

³⁴ Art. 20.3 Estatuto del trabajo autónomo.

³⁵ Disposición adicional 6ª Estatuto del trabajo autónomo.

³⁶ Art. 22.3 Estatuto del trabajo autónomo.

respectivas Comunidades Autónomas en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo³⁷. En resumen, todo ello da como resultado que se haya conformado una fuerte tendencia a que todo cuanto se refiere a las relaciones profesionales de los autónomos, tanto en su vertiente individual como en la colectiva, sea asumido desde el punto de vista de la actuación administrativa por parte de las Comunidades Autónomas.

Pero, sobre todo, dejando ya de lado cuanto se refiere al trabajo autónomo, me interesa hacer hincapié en el hecho de que la exploración de la utilización de la institución de la encomienda de gestión puede constituir un instrumento útil para profundizar en ciertas esfera de la descentralización administrativa a favor de las Comunidades Autónomas en terrenos todavía no explorados, pero que podrían ser interesantes en la medida en que repercuten en su conjunto sobre la gestión del mercado de trabajo o bien facilitan la relación del ciudadano con la Administración Pública. Por citar un ejemplo de ello, me atrevo a sugerir la posibilidad de estudiar el juego que ello pudiera tener en una gestión material, completa e integrada, de las políticas de empleo por parte de las Comunidades Autónomas, tanto las activas como las pasivas.

En todo caso, una vez completado el marco general de asunción de competencias por parte de la Junta de Andalucía, los cambios que previsiblemente se pueden verificar pueden provenir por vía indirecta a resultas de virtuales cambios que se produzcan en la legislación laboral a nivel estatal; cambios legislativos que pueden implicar alteraciones en la intervención administrativa contemplada en materia laboral que, como efecto reflejo, repercutan en las correlativas competencias de ejecución de la legislación laboral que constitucional y estatutariamente han de corresponder a la Administración andaluza. Una vez que las diversas Comunidades Autónomas han asumido el conjunto de competencias de ejecución, se trata de un proceso de no retorno en esa decidida voluntad política y constitucional de descentralización de la estructura del Estado.

No obstante ello, el Estado sí que conserva una capacidad de impacto general sobre la intensidad y la extensión de la capacidad interventora de la Administración en el ámbito laboral y, por ello, mantiene un importante margen de decisión acerca de cuál puede llegar a ser el nivel de presencia de la Administración autonómica en el desarrollo de las relaciones laborales.

En concreto, nos referimos al hecho de que existe un permanente diálogo entre el legislador laboral (estatal) y el ejercicio de facultades de ejecución de esa legislación (autonómica). Es el legislador quien diseña en qué materias, con qué método y con qué grado se ha de producir el intervencionismo administrativo en las relaciones laborales. De este modo, el Estado carece de toda capa-

³⁷ Art. 22.7 Estatuto del trabajo autónomo.

cidad para autoatribuirse el ejercicio de competencias de ejecución, que ya no ostenta, pero lo que sin lugar a dudas puede hacer es incrementar o reducir las facultades ejecutivas de la Administración laboral, que a estos efectos es la autonómica.

Ello resulta perfectamente perceptible en reformas laborales precedentes, donde se han producido cambios relevantes tanto en la intensidad como en la metodología de intervención de la Administración Pública en el ámbito de las relaciones laborales, lo que por efecto reflejo ha tenido la correspondiente repercusión sobre el grado y modo de protagonizar la autoridad laboral autonómica su condición de sujeto del marco autonómico de relaciones laborales. Por ello, de igual forma como se ha producido este resultado en el pasado, puede suceder también en el futuro a resultas de otras tantas reformas legales que puedan aprobarse. Habrá que estar atentos a partir de ahora a cómo se proyectan tales virtuales cambios y, sobre todo, qué nuevas concepciones se van asentando respecto del papel que han de tener los poderes públicos, en particular el ejecutivo, en el desarrollo de las relaciones laborales.

Por mencionar un ejemplo concreto, en la medida en que se materialice la propuesta que va adquiriendo progresivo consenso de otorgar un papel más relevante a las agencias privadas de colocación y a las empresas de recolocación, ello tendrá su obvia repercusión sobre el espacio tanto formal como material de actuación de la autoridad autonómica en materia de intermediación en el mercado de trabajo. De un lado, esa superior presencia de esas entidades privadas no dejará de hacerse sin los debidos controles públicos del correcto funcionamiento de las mismas, lo que naturalmente comportará la asunción de nuevas competencias de seguimiento y colaboración por parte de los servicios autonómicos de empleo. De otro lado, cierto tipo de profesionales canalizarán sus necesidades de intermediación a través de esas entidades privadas, en detrimento de la intervención directa de los servicios autonómicos de empleo, pero al propio tiempo éstos últimos tendrán que reorientarse hacia otros grupos que no serán atendidos por la iniciativa privada, con lo cual las necesidades de actuación para con ellos serán mucho más decisivas por parte de los servicios públicos.

Dentro de este horizonte de futuro se vislumbra una importante reforma legislativa en materia de prestación de servicios, que inicialmente permanecerá ajena a la esfera de lo laboral que estamos analizando aquí. Me refiero en concreto a la próxima trasposición de la Directiva relativa a los servicios en el

³⁸ “La presente Directiva no afecta al Derecho laboral, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho comunitario. Tampoco afecta a la

mercado interior, que expresamente sitúa fuera de su ámbito de aplicación a las actividades de servicios integradas dentro del Derecho del Trabajo³⁸; exclusión que se reitera el proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios, cuya exposición de motivos así lo refleja expresamente y su articulado define servicio como cualquier actividad económica “por cuenta propia” (art. 3.1), con lo que implícitamente excluye los servicios en régimen de subordinación sometidos a la legislación laboral, al tiempo que expresamente excluye los servicios de las empresas de trabajo temporal (art. 2.1.d)³⁹; aunque curiosamente no excluye otras empresas de servicios en el ámbito de lo laboral como pueden ser las agencias de colocación, los servicios de prevención ajenos o las empresas de auditoría en prevención, por ejemplo.

En todo caso, esa exclusión formal del ámbito de la libre prestación de servicios económicos y profesionales respecto de aquellas que se muevan en el ámbito aplicativo de la legislación laboral, no implica una absoluta impermeabilidad de las reglas relativas a la libre prestación de servicios dentro de lo laboral. De un lado, aunque la norma comunitaria prevea la exclusión de la Directiva mencionada, ello no comporta que la legislación nacional se encuentre obligada a realizar también ella una correlativa exclusión, por cuanto que nada impide que la normativa de cada Estado miembro proceda a incluir a sectores o actividades inicialmente excluidos; prueba de ello es que el propio Gobierno español pretende reformar algunas normas laborales con motivo de la mencionada transposición, aunque lo sea con retoques muy limitados por lo que refiere a las empresas de auditoría en prevención de riesgos laborales o en materia de actuación inspectora de trabajo⁴⁰. De otro lado, por cuanto que esta política legislativa de liberalización de servicios a estas alturas constituye un principio general de orientación de la intervención de los poderes públicos en el ámbito económico, en clave tanto comunitaria como nacional, lo que comporta que su espíritu vaya progresivamente influyendo sobre espacios cada vez más generalizados.

En concreto, no es descartable que cierto tipo de lógicas y metodologías de actuación se vayan universalizando en todas las funciones de intervención de

legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros” (art.1.6 Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre -DOUE 27 de diciembre-), relativa a los servicios en el mercado interior).

³⁹ Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de 3 de abril de 2009, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_023-01.PDF

⁴⁰ Arts. 7 a 10 Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio,

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/09-03-27%20M%20LEY%20C3%93MNIBUS.pdf>

las Administraciones Públicas. Por ejemplo, que esa idea de primar el control administrativo “ex post” de carácter cualitativo, como alternativa a la tendencia histórica entre nosotros al control administrativo “ex ante” de carácter cuantitativo, vaya cuajando por doquier, incluido también lo que corresponde a la esfera de control de la legalidad propia de la autoridad laboral.

Por mencionar otra de las consecuencias materiales de las medidas que se vienen adoptando en el marco de transposición de la mencionada Directiva, se establece la regla general de que allí donde perviva la exigencia de obtener una autorización administrativa expresa a los efectos de desarrollar una actividad de servicios, dicha autorización tenga alcance para la totalidad del territorio español, aun cuando la misma haya sido expedida por una Administración autonómica⁴¹. En términos materiales, desde la perspectiva que estamos analizando en estos momentos ello implicará que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones autorizatorias van a realizar una intervención administrativa con un alcance que llega a desbordar el ámbito territorial que les corresponde a cada una de ellas, pues su autorización administrativa va a tener efectos sobre el conjunto del territorio español, salvo las excepciones que se contemplan. Este fenómeno no es en absoluto desconocido en el ámbito de las relaciones laborales, por cuanto que ya contamos con alguna experiencia sobre el particular, como es el caso de la acreditación administrativa para poder actuar como Servicio de Prevención ajeno⁴², la autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención de riesgos laborales⁴³, la certificación de las entidades facultadas para impartir la formación en materia preventiva cuando la misma se vaya a desarrollar mediante la modalidad a distancia⁴⁴, o bien la autorización administrativa para la utilización de los medios telemáticos a los efectos de las comunicaciones de la celebración de contratos de trabajo y de sus copias básicas; autorización, que puede efectuarse por cualquier Servicio Público de Empleo, sea autonómico o estatal, teniendo en cualquier caso “validez en todo el territorio estatal”, aun cuando haya sido una Comunidad Autónoma la que haya concedido dicha autorización administrativa⁴⁵. Más allá de estos supuestos muy concretos traídos a colación aquí, lo que me interesa resaltar por encima de todo es que esta regla que hasta el presente se contemplaba como

⁴¹ Art. 7.3 Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁴² Arts. 23 ss RD 39/1997, de 17 de enero, BOE 31 enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

⁴³ Art. 33 RD 39/1997, de 17 de enero.

⁴⁴ Art. 8.1 OM 27 de junio de 1997.

⁴⁵ Art. 7 RD 1424/2002, de 27 de diciembre, BOE 19 de febrero de 2003, por el que se regula la comunicación del contenido de los contratos de trabajo y de sus copias básicas a los Servicios Públicos de Empleo, y el uso de medios telemáticos en relación con aquella.

excepcional en nuestro ordenamiento y, en particular, en nuestro ordenamiento laboral, a partir de ahora puede convertirse en la regla general de ejercicio de las competencias autorizatorias por parte de las Comunidades autónomas, con lo cual de manera indirecta se da un paso más en la extensión de la descentralización administrativa y, con ella, del protagonismo de la autoridad laboral en nuestras relaciones laborales.

Como reflexión final de cierre del presente apartado, a la vista del extenso e intenso protagonismo consolidado de las Administraciones autonómicas en el panorama laboral, como en general en el conjunto de las políticas sectoriales públicas, ello requiere como contrapartida una actuación legal de las autoridades autonómicas respecto del conjunto del funcionamiento del sistema. En concreto, que la indiscutible mayor eficacia que aporta el intenso protagonismo de la autoridad autonómica en el sistema de relaciones laborales, también incorpora dosis superiores de complejidad a la hora de lograr el también deseable objetivo de mantenimiento de la cohesión territorial y la unidad del mercado de trabajo dentro de un sistema de relaciones laborales que se pretende que siga siendo homogéneo y convergente para el conjunto del Estado. A tenor de ello, la citada superior complejidad está llamando a reforzar igualmente los instrumentos de cooperación y coordinación tanto entre las diversas Comunidades Autónomas entre sí, como de éstas con la Administración General del Estado. Ello constituye a la postre uno de los grandes retos a los que nos vamos a enfrentar en el inmediato futuro al objeto de lograr un equilibrio tanto de nuestro sistema de relaciones laborales como en su conjunto de nuestro sistema socioeconómico.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA DE REFERENCIA

M. E. Casas Baamonde

Relaciones laborales y autonomías territoriales, RL 1991 (II)

AA. VV. (A. Ojeda Aviles coord.)

Las Relaciones Industriales en Andalucía, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla 1987

AA. VV. (J. Cruz Villalón y M. Rodríguez-Piñero coord.)

Veinte años de relaciones laborales en Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla 2003

AA. VV. (C. Molina Navarrete)

La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía. Un estudio particular de los Estatutos andaluz y catalán, ed. Mergablum, Sevilla 2007

AA. VV. (F. J. Prados de Reyes coord.)

Políticas laborales y de protección social en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, ed. Mergablum, Sevilla 2008