

LA POLÍTICA DE EMPLEO ANDALUZA Y SU INTEGRACIÓN EN EL MARCO EUROPEO NACIONAL

ROSA QUESADA SEGURA

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga

EXTRACTO

Palabras Clave: Políticas de Empleo, Andalucía

El trabajo analiza la política de empleo de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde las competencias que el nuevo Estatuto de Autonomía consolida y amplía en materia sociolaboral y desde el juego de subordinaciones que implica la vinculación de la política de empleo nacional, y con ello, la autonómica, a las orientaciones comunitarias. Entendiendo que es el ámbito regional, precisamente por su proximidad a las singularidades del mercado de trabajo y de los ciudadanos, donde las acciones que pudieran emprenderse gozarían de mayor opción de eficiencia. Desde esta perspectiva los programas de fomento de empleo regionales estarían en una magnífica posición para experimentar nuevas posibilidades de acción y para trasladar sus experiencias en un sistema horizontal de influencia mutua y coordinación.

ABSTRACT

Key Words: Employment Policy, Andalusia

This work analyses the employment policy of the Autonomous Community of Andalusia from the competences consolidated and enlarged by the new Statute of Autonomy with regard to social and labour policy and within the subordination game which links national, and thus regional, employment policy to Community guidelines, in the understanding that the regional sphere is where the actions taken have a greater probability of being efficient due to its proximity to the singular features of the labour market and its citizens. From this approach, regional employment promotion programmes would be in an excellent position to experiment new action possibilities and to transfer their experience in a mutual influence and horizontal coordination system.

ÍNDICE

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICO
 - 1.1. La distribución de competencias en materia de empleo y colocación
 - 1.2. Los límites a la política de empleo andaluza
2. EL MARCO EUROPEO DE EMPLEO
 - 2.1. La vinculación de las políticas nacionales y regionales. Subordinación y complementariedad
 - 2.2. El cambio en el modelo comunitario.
 - 2.3. La mayor importancia de las políticas regionales en la EEE
 - 2.4. Los Programas de Reformas de España y los Programas regionales de Reformas. En especial, el andaluz
3. LAS NORMAS SOBRE EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA
 - 3.1. Facultades de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación
 - 3.2. Normas autonómicas de fomento del empleo
 - 3.2.1. Medidas institucionales
 - 3.2.2. Medidas de fomento de empleo
 - 3.3. Fomento del autoempleo
 - 3.4. Políticas activas con la finalidad de integración de colectivos socialmente marginados
4. UNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICO

1.1. La distribución de competencias en materia de empleo y colocación

Dentro del respeto al marco genérico de competencias previsto en la Constitución respecto a la acción territorial del Estado y la distribución del poder, los Estatutos de Autonomía pueden establecer su propio ámbito competencial. Este principio dispositivo hace posible la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias previstas en el art. 148.1 CE, lo que incluye funciones legislativas y de gestión de forma exclusiva en las materias asignadas o funciones de ejecución en aquellas otras cuyo título competencial corresponde al Estado. Si bien ello exige la previsión específica en los respectivos Estatutos de Autonomía que en este sentido deben decidir las competencias que asumen dentro de las constitucionalmente posibles, de forma exclusiva o compartida y con funciones legislativas o no. En la actualidad la proliferación de normas autonómicas, de acuerdo con los nuevos Estatutos de Autonomía, esta siendo tan abundante en materia de empleo y, en general, en materia sociolaboral, que puede afirmarse que la aplicación práctica de la mayor parte de las normas sociales relevantes hoy resultaría incomprensible, si no se tiene en cuenta tales normas autonómicas (J.L. Monereo Perez, 2009, LI). Y en este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) (L.O. 2/2007 de 19 de marzo) sigue esta misma tendencia expansiva.

De acuerdo al mismo en relación con los artículos 148 y 149 CE, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en primer lugar, la ejecución de la legislación laboral del Estado conforme a lo establecido en el artículo 149.1.7ª CE, sin perjuicio de la alta inspección del Estado –“técnica de fiscalización constitucional de la actividad económica” como califica Palomeque (Palomeque López, M.C., 2002, 1971) citando diversas resoluciones del Tribunal Constitucional– y de las reservas a favor de la Administración del Estado que puedan establecerse en materias tales como migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo y cualquier otra que le corresponda en virtud de alguna norma que no haya sido objeto de transferencia -RD 4043/1982, de 29 de diciembre sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de trabajo e igualmente RD 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación-. Reserva que en su momento fue matizada por la doctrina constitucional, al considerar que “los sectores materiales que, como excepción a la competencia autonómica de ejecución en materia de legislación laboral, son retenidos por el Estado en su integridad, atañen a ámbitos que desbordan los límites de lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral...para incidir en sectores que favorecen la colocación de trabajadores en los casos de desplazamientos de éstos – materia de competencia exclusiva del Estado en el caso de las migraciones exteriores – artículo 149.1. 2ª CE – o bien se trata de movilizar recursos financieros destinados a regular el mercado de trabajo globalmente considerado de acuerdo con el artículo 41.1 y que tiene tras si el respaldo competencial del artículo 149.1.13ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –STC 249/1988–.

En segundo lugar, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fundamento constitucional que le presta el artículo 149.1.13º CE -que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia “en el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”-, y el artículo 149.3 CE – en donde se declara que las competencias no atribuidas al Estado podrán corresponder a las CC.AA. en virtud de sus respectivos Estatutos –, la competencia sobre fomento de empleo incluida dentro de la mas amplia competencia sobre desarrollo y ejecución de la actividad económica en Andalucía de acuerdo con el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía.

De esta forma el “fomento del desarrollo económico y planificación de la actividad económica en Andalucía” se configura como título genérico y suficiente para justificar la asunción de competencias con carácter exclusivo por parte del Estatuto de Autonomía para Andalucía en el ámbito del fomento de

empleo, cuando, por lo demás, existe una auténtica declaración institucional de la importancia – se declara como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía – “la consecución del pleno empleo, estable y de calidad” en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces-. Y por ello se contempla con especial énfasis dentro de las orientaciones de políticas públicas en el Capítulo II dedicado a “Empleo y relaciones laborales”, primero en el artículo 169.1 EAA – cuando se encomienda a los poderes públicos de la Comunidad fomentar el acceso al empleo de los jóvenes y “orientar sus políticas a la creación de empleo estable y de calidad para todos” con singular atención a la inserción laboral, la formación, la promoción profesional, la estabilidad en el empleo y la reducción de la precariedad laboral, con mención especial a la inserción laboral de las personas con discapacidad y de los colectivos en situación o riesgo de exclusión social-, y segundo, en el artículo 173 que afirma la autonomía de las políticas de la Comunidad Autónoma en materia de relaciones laborales, incluyendo dentro de las mismas, “las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y del autoempleo”.

Junto a ello, y en uso de otras competencias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía desarrollar medidas directamente relacionadas con el estímulo del empleo, bien por la vía del fomento de la economía social o bien, mediante el complemento y desarrollo de las políticas de protección social.

En el primer caso, el artículo 58.1.4º EAA declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de “fomento, ordenación y organización de cooperativas”, lo que desarrolla el artículo 172 EAA cuando establece las correspondientes facultades normativas para regular políticas públicas de apoyo y fomento a “las cooperativas y demás entidades de economía social”. Mientras que en el segundo caso, el artículo 61.1 EAA en correspondencia con el artículo 148.1. 20 CE considera competencia autonómica exclusiva la Asistencia y servicios sociales, que incluyen “la regulación y aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social”. En este sentido y dentro de la protección asistencial, las rentas mínimas de inserción contemplan, entre sus finalidades, la inserción laboral de los beneficiarios. Un nuevo enfoque, como se sabe, a las políticas asistenciales que modifica el sentido de la ayuda hacia la integración, a través del trabajo de colectivos considerados de exclusión social (J.L. Monereo Pérez. y C. Molina Navarrete, 1999, 7 y ss.).

En síntesis, y de acuerdo con la distribución de competencias que permite el marco constitucional y autonómico, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las siguientes competencias en materia de empleo: facultades de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; competencias legislativas, que permiten la puesta en marcha de programas de empleo auto-

nómicos; el fomento de la economía social y el autoempleo; y, finalmente, la capacidad de establecer políticas de protección social de carácter asistencial y con la finalidad de integración de colectivos socialmente marginados a través del trabajo y la formación.

1.2. Los límites a la política de empleo andaluza

No obstante deben tenerse en cuenta tres importantes limitaciones a la política de empleo autonómica. La primera limitación procede del propio reparto competencial establecido en el artículo 149.1 7ª CE. Como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias relativas al fomento del empleo no legitiman a la Comunidad Autónoma para invadir la competencia legislativa del Estado en materia laboral. Por ello, en la ordenación y regulación del fomento de empleo la competencia autonómica puede incentivar, subvencionar, organizar, seleccionar colectivos, poner en marcha proyectos específicos, favorecer el autoempleo...cualquier medida que contribuya al fin propuesto, pero siempre que no invada las competencias legislativas que corresponde al Estado, como sería, por ejemplo, si se pretendiese alterar los diferentes tipos de contratos de trabajo, o modificar el régimen previsto para la extinción de la relación laboral...ya que “ni las reglas relativas al fomento del empleo, ni la política de subvenciones puede alterar el orden constitucional de competencias”– SSTC 30/1982, 95/1986, 145/1986, 201/1988 y 360/1993–. De esta forma, la importante limitación que supone la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, reduce las posibilidades de actuación de la política de fomento de empleo andaluza al establecimiento de estímulos a la contratación, principalmente de carácter económico, formativo y de asesoramiento – aquí entra la subvención a determinadas modalidades de contratos de trabajo, la formación profesional gratuita y la asistencia técnica en materia laboral –; mientras que le queda vedada la importante vía de impulso a la contratación que permitiría la posibilidad de regulación del contrato de trabajo, que no tiene porque ser exclusivamente introductora de reglas de flexibilidad a través de la desregulación de condiciones de trabajo, sino también de reglas singulares en atención a las circunstancias del mercado de trabajo regional y de los colectivos a los que la norma de promoción va destinada. Pero como se sabe, la reserva competencial a favor del Estado responde a la garantía del principio de igualdad, valor superior de nuestro ordenamiento que proclama el artículo 1 CE y es principio general “De la Organización Territorial del estado”, conforme a los artículos 137 a 139 CE.

La segunda limitación proviene de la reserva que goza la Administración del Estado en la gestión de las políticas pasivas de empleo o de protección por desempleo –al ser materia que corresponde al régimen económico de la Segu-

ridad Social y por tanto de competencia exclusiva del Estado de acuerdo al artículo 149.1.17º CE- y en consecuencia el reconocimiento del derecho a las mismas y el pago de las prestaciones que correspondan continúan siendo competencia del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). Como lo siguen siendo las correspondientes al Programa de Empleo Agrario, que el Gobierno considera política pasiva de empleo.

La tercera, finalmente, es consecuencia de la sujeción de la competencia autonómica a “los objetivos marcados por la política económica nacional”, de acuerdo al artículo 148.1. 13ª CE, así como de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales según el artículo 149.1. 3º CE. En este caso, razones institucionales justificarían que, en presencia de tales objetivos, cediese la autonomía competencial en favor de la acción estatal.

La incorporación de España a una comunidad supranacional como es la Unión Europea, supuso, en el ámbito que nos ocupa, la subordinación de la política nacional de empleo a la política común de empleo europea. Así se declara en el artículo primero de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, cuando afirma que ésta se desarrollará dentro de las orientaciones generales de la política económica “en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, asignando al Gobierno la planificación y la coordinación de las políticas de empleo a través de los Planes nacionales de acción para el empleo, mientras que a las comunidades autónomas se le atribuye, como papel menor, la participación en la elaboración de los mismos; en este sentido, los diferentes Planes de Acción para el Empleo del Reino de España, desde el primero, -abril de 1998-, hasta el último Programa Nacional de Reformas – Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el periodo 2007-2013, abril de 2007 - se autodefinen como resultado de la acción coordinada del Gobierno, de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y del Dialogo Social cuando afirman :“las Comunidades Autónomas han colaborado con plena eficacia...elaborado planes territoriales que se ensamblan en este documento”.

Pese a ello, lo cierto es que el Estado es el único interlocutor válido en la Unión Europea y frente al Consejo y la Comisión europeos en materia de empleo. Lo que supone que los diferentes Planes de Acción anuales y en la actualidad el Programa Nacional de Reformas al venir relacionando las políticas regionales de empleo a la nacional, la han relacionado, en definitiva, a la política comunitaria en cuanto que la nacional se incardina y queda vinculada por ésta. Lo que, sin duda, supone una importante remisión en la autonomía de las administraciones autonómicas - y locales - al respecto (R. Quesada Segura, 2003).

En resumen, el reparto de competencias de acuerdo con la Constitución y el EAA permite una política andaluza de fomento de empleo autónoma, en la

medida que procede de una ordenación legislativa propia y que cuenta con sus propios medios de financiación, pero, sin embargo, las obligaciones derivadas de los compromisos comunitarios sobre el empleo asumidos por el Estado español, limitan considerablemente tal autonomía, al vincularla a las políticas de empleo nacional y europea.

2. EL MARCO EUROPEO DE EMPLEO

2.1. La vinculación de las políticas nacionales y regionales. Subordinación y complementariedad

La importancia del desempleo como la principal cuestión social de la Unión Europea, y la consecución del pleno empleo, como interés comunitario que acompaña la creación del Espacio Social, comienza principalmente a partir del Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Comunidad introduciendo en su artículo 2 (como finalidad) “la promoción de una coordinación entre las políticas de empleo de los Estados miembros para reforzar su eficacia por medio de la elaboración de una estrategia coordinada a favor del empleo”-, así como un nuevo Título, el VIII, en donde se diseña la Estrategia Europea de Empleo que a partir de entonces va a condicionar las políticas de empleo de los Estados miembros al cumplimiento de las concretas orientaciones comunitarias - que desde el año 2000 pasan a ser obligatorias al ser aprobadas por medio de Decisiones -, y sujetas al control del Consejo y de la Comisión a través del largo procedimiento diseñado en el artículo 128 TCE. Quedando también, a partir de entonces, vinculadas a la política de empleo comunitaria, las políticas de fomento de empleo de las Comunidades Autónomas, no sólo porque los Gobiernos regionales y locales se incluyen en la definición de Gobierno – Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985)– y por tanto entran dentro de los compromisos asumidos a nivel nacional, sino también porque son éstos los responsables últimos de la aplicación del acervo comunitario en muchos ámbitos y entre ellos, el de la gestión de los Fondos Estructurales comunitarios y la política medioambiental.

Con lo que se llega a otra importante vía que liga las políticas regionales de empleo a las orientaciones comunitarias y al consiguiente procedimiento de control europeo. Y es que, la financiación de los programas realizada a cargo de cualquiera de los Fondos estructurales europeos - el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) . A los que deben unirse el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo de

Cohesión creado a partir del artículo. 161 TCE (regulados conjuntamente en el Reglamento CE 1083/2006, que deroga el Reglamento CE 1260/1999) – queda condicionada al cumplimiento de alguno o algunos de los objetivos marcados en las orientaciones de empleo europeas. Ejemplo de ello, el Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress (2007-2013) aprobado mediante Decisión 1672/2006/CE – cuando declara como finalidad “el aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales” a fin de cumplir con los presupuestos marcados en la renovada Estrategia de Lisboa.

El vincular la concesión de las ayudas al cumplimiento de los objetivos de empleo comunitarios, refuerza la Estrategia Europea y sin duda contribuye de forma notable al logro de una, cada vez más amplia comunidad de Estados en la pretensión de hacerla económicamente homogénea, equilibrada y dotada de mayor cohesión social, pero a su vez supone un mayor grado de intervencionismo y control de las instituciones comunitarias, con lo que ello supone de burocratización y rigidez en el procedimiento. Es por esto que, a partir del impulso al Método Abierto de Coordinación que viene a reparar tales planteamientos el Reglamento CE 1083/2006, aun manteniendo intactos los principios básicos – de concertación, solidaridad y proporcionalidad– que identifican desde su creación a los Fondos Estructurales, introduce tres nuevos principios– el de convergencia, el de competitividad regional y empleo y el de cooperación territorial europea – que contemplan acciones de coordinación interadministrativa entre las diferentes instituciones públicas que intervienen, lo que favorece la descentralización y refuerza el principio de subsidiariedad.

Pues bien, Andalucía fue declarada “región de convergencia”, y por tanto, objetivo 1 de los Fondos Estructurales desde el periodo 1994-1999 hasta el momento presente que de nuevo ha sido considerada de igual forma –Decisión 2006/595/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006 –, lo que supone su inclusión en la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales con arreglo al objetivo de Convergencia para el período 2007-2013. Algo que no puede dejar de considerarse de forma positiva, teniendo en cuenta que la reforma de la política de Cohesión europea para dicho período financiero, fruto sobre todo de la ampliación de la Unión a los diez países de Europa Central y Oriental, ha supuesto un cambio significativo con respecto a los períodos de programación anteriores y no sólo en lo que se refiere a las distintas orientaciones estratégicas a seguir dentro de la política regional, sino también a la reasignación de recursos destinados a ayudas estructurales. Pero también una nueva limitación a la política autonómica, al garantizarse, por esta vía, un mayor grado de sujeción de los objetivos autonómicos andaluces a las orientaciones europeas.

2.2. El cambio en el modelo comunitario

El Título VIII TEU solo reconoce a los gobiernos subestatales, es decir, local y regional, competencias consultivas – y ello, además de forma indirecta cuando en el artículo 129 se confiere tales competencias al Comité de Regiones–. Como bien se sabe el modelo europeo que se diseña en el artículo 128 TEU se basa en un sistema dirigista y unidireccional en donde “las orientaciones, las experiencias y las buenas practicas fluyen en una sola dirección, a modo de recetas, desde la Comisión o los gobiernos de los Estados miembros hacia las regiones y los ámbitos locales, sin que las experiencias positivas que se ensayan con éxito en estos contribuyan suficientemente a enriquecer el modelo comunitario” (J. Cabeza Pereiro, 2007, 44).

Que no se tuvo en cuenta otra forma de participación resulta evidente, especialmente en el artículo 128 TEU, desconociendo la importante función que los gobiernos regionales pueden desarrollar en esta materia, cuando precisamente, el sistema político-legislativo comunitario se basa en el principio de subsidiariedad, desde el momento que predica que el nivel más próximo al ciudadano es el más indicado para actuar. El ámbito regional es donde, precisamente, por su proximidad a las singularidades del mercado de trabajo y de los ciudadanos, las acciones que pudieran emprenderse gozarían de mayor opción de eficiencia. Desde esta perspectiva los programas de fomento de empleo regionales estarían en una magnífica posición para experimentar nuevas posibilidades de acción y para trasladar sus experiencias en un sistema horizontal de influencia mutua y coordinación.

Lo que comienza a reconocerse, conforme se analizan los resultados – decepcionantes – de los primeros tiempos de inicio de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). El nuevo cambio en la política europea de empleo surge de la constatación de la falta de eficacia para lograr resultados en el sentido de resultados realmente adecuados en proporción a la inversión realizada (LL. Finas Sanglas, 2001, 270). Y es que, si desde el interés político, la incorporación de las Directrices comunitarias a las políticas nacionales de los Estados miembros, en cuanto significa la superación del carácter nacional de las mismas, puede parecer un acierto indudable, se falla, no obstante, en la técnica que considera que las políticas activas debe convergir en el grado de “esfuerzo” lo que lleva a poner en práctica medidas costosas y totalmente inútiles mientras que se olvida la profunda diversidad de las economías y de los mercados de trabajo de los Estados miembros y de las regiones tan diversas que los mismos incluyen.

Sin duda se trata de problemas que obedecen a la dinámica propia de las organizaciones supranacionales, que deben corregirse a través de un nuevo enfoque. Es decir, modificando el procedimiento de tal forma que sea más participativo que dirigista, más abierto a iniciativas libres y de base que impositivo,

y cuyo grado de esfuerzo – económico, político, social - fuese proporcional a tales iniciativas. Y todo ello bajo un sistema de coordinación y control más flexibles, más ligeros y sobre todo distinto del “mecanismo de vigilancia multilateral de las políticas macroeconómicas” creado en el Título VIII del Tratado.

En el análisis contenido en los Informes I y II Kok – con los indicativos títulos “*Jobs, jobs, jobs*” (noviembre 2003), y “*Facing the challenge the Lisbon strategy for growth and employment*” (noviembre 2004) – (W. Kok) sobre los resultados alcanzados en el empleo y los nuevos retos y estrategias a seguir tras Lisboa, se considera que la fijación de un número excesivamente amplio de objetivos a alcanzar, produce el efecto negativo en la acción – que se quiere - coordinada de los Estados, a la vez que señala la necesidad de mayor coherencia y convergencia entre las instituciones europeas y nacionales. Y lo que ahora más importa, considera que en los países con estructuras políticas descentralizadas, debe trasladarse el método abierto de coordinación, entre los niveles gubernamentales “nacional y regional” ya que ello “implicaría introducir una abierta y transparente negociación entre los gobiernos nacional y regional con vistas a acordar objetivos regionales y mecanismos de información y control”.

El llamado Método Abierto de Coordinación (MAC), creado en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, como un instrumento de la Estrategia de Lisboa (2000), se define como “un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad en el cual, la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales participan activamente mediante distintas formas de colaboración” (DOUEL 2005). Este método consiste, básicamente en que el objetivo de convergencia entre las políticas nacionales se realiza mediante la evaluación y control entre los propios Estados Miembros de las políticas de los demás, reservándose la Comisión únicamente la función de supervisión. En el marco de esta “evaluación comparativa”, los Estados miembros se implican y conocen los resultados de los demás e intercambian, en consecuencia, las mejores prácticas. En este sentido la aplicación del MAC en el marco de la política de empleo debe contribuir a un mayor equilibrio institucional desde el respeto al principio de subsidiariedad y de la diversidad. Como se ha señalado, el MAC permite “nuevas políticas de la Unión que buscan alternativas o complementos a los instrumentos tradicionales legales y de armonización por las limitaciones intrínsecas de estos, los límites que para su establecimiento derivan de los Tratados y las crecientes dificultades para su adopción” (M. Rodríguez-Piñero, 2005, 5).

Se trata, por tanto de favorecer políticas estratégicas con un mayor nivel de descentralización, coordinadas, no obstante, en base a objetivos comunitarios fijados por la Comisión y basadas en el conocimiento mutuo por parte de los Estados de las experiencias positivas susceptibles de ser conocidas compartidas y practicadas por el resto de los Estados miembros. La cuestión es que, en este

caso, pueden quedar fuera de esta difusión las prácticas instauradas a nivel regional al no tenerse en cuenta, a priori, fórmulas para incluir las medidas que provienen de estas fuentes en los procedimientos de información previstos. En este sentido “el MAC se ha revelado como un método de coordinación intergubernamental pero que, sin embargo, no se extiende debidamente a los ámbitos local o regional” como tampoco es útil en la comunicación con los agentes sociales ni ha desarrollado mecanismos eficaces para fomentar la participación de la sociedad civil (E. Terradillos Ormaetxea, 2006, 90). Lo que no deja de ser contradictorio con el reconocimiento del importante potencial que supone el desarrollo de políticas específicas en los niveles regional y local.

2.3. La mayor importancia de las políticas regionales en la EEE

La declaración de que es necesario reforzar los niveles regionales y locales reduciendo el papel del Estado central y promoviendo un mayor uso del potencial desarrollo de políticas estratégicas en tales niveles, es objeto de la Comunicación de la Comisión europea sobre el “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea del empleo” – COM (2001)– cuando afirma que “los actores regionales y locales deberían disponer de mayor información e implicarse en el proceso de la EEE y al mismo tiempo deberían utilizar mejor los instrumentos y políticas existentes a escala comunitaria, nacional y subnacional”. Y entre las acciones concretas de estrategias locales de fomento de empleo, la Comunicación recoge la interacción entre los actores regionales, nacionales y comunitarios y el intercambio de información entre todos los actores públicos y privados que intervienen en la EEE.

Por otra parte la necesidad de establecer un cambio en la estrategia europea hacia un modelo más participativo y menos dirigista, parece vislumbrarse en el Consejo Europeo de Bruselas (marzo, 2003) en donde se declaran como objetivos la coordinación integral de las políticas económicas y de empleo así como una mayor simplificación en las Acciones propuestas. Y se concreta en el documento “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo” – subtítulo: “Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”- , Comunicación del de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (Bruselas, 2003), en donde se señalan, una vez más, las principales cuestiones que originan la falta de operatividad de la Estrategia, concretando en la necesidad de simplificar las Directrices de Empleo, hacerlas más estables – es decir, por ciclos superiores al año – y orientadas a la consecución de resultados concretos. Por lo demás se mantienen como objetivos, el pleno empleo, la calidad y productividad en el trabajo, y la cohesión social en un mercado de trabajo inclusivo.

En consecuencia, las primeras Directrices integradas que unen, en un único texto, directrices de política económica y directrices de política de empleo – aprobadas por Decisión 2005/600/CE para el periodo 2005-2008 – como reconocimiento de que las políticas macroeconómicas y de empleo están interrelacionadas entre sí y deben reforzarse mutuamente, simplifican a quince las orientaciones de empleo propuestas. Es importante en el punto que nos interesa, en cuanto fortalecen la estabilidad de los Programas nacionales a través del estableciendo periodos mayores de tiempo y de la reducción significativa de los procesos de verificación y control, y la descentralización regional, al considerar que en la plasmación de las directrices – en medidas de política nacional y subnacional- deben fijarse objetivos específicos en función de las diferencias nacionales y regionales. En este sentido la Unión Europea se dota de instrumentos específicos destinados a mejorar su modo de gobernanza, a través de estos ahora llamados Programas Nacionales de Reforma (PNR) con el objetivo de adaptar las orientaciones comunitarias a la situación nacional de cada país.

Este nuevo enfoque supone que deben establecerse a su vez nuevas reglas de coordinación de las diferentes competencias a estos tres niveles- comunitario, estatal y regional-. El sistema diseñado de distribución de competencias atribuye a la Unión Europea la definición de la política de empleo y la articulación de las prioridades, es decir, la planificación, la coordinación y el control de las políticas de empleo nacionales, mientras que a los Estados se le asigna el control de los resultados finales, y a las regiones se les adjudica la responsabilidad de la aplicación de tales políticas en su ámbito concreto.

2.4. Los Programas de Reformas de España y los Programas regionales de Reformas. En especial, el andaluz

Atendiendo a este nuevo planteamiento, el Programa Nacional de Reformas de España sobre la Convergencia y el Empleo (octubre 2005), incluye y fomenta la participación de las Comunidades Autónomas en las políticas en las que incide este Programa, principalmente a través de dos vías: por una parte, potenciando que se creen Programas regionales de Reformas, singulares y propios pero con objetivos y medidas coordinadas con el Plan Nacional. Y en segundo lugar, y en consecuencia, estableciendo la figura del coordinador general de la Estrategia de Lisboa en cada Comunidad Autónoma con la función de supervisar las áreas relacionadas con la Estrategia Europea en su Comunidad.

Es decir, se garantiza la subordinación de las políticas de empleo regionales a los objetivos comunitarios ordenando las acciones en los tres niveles competenciales, mediante las siguientes vías: estableciendo la colaboración en la elaboración de los Programas Nacionales, participando en el Informe

anual de valoración de los resultados obtenidos, e incluso, mediante la traslación de las líneas de actuación comunitarias al contenido de los propios Programas autonómicos. Si bien, y de acuerdo al principio de cercanía, orientadas a las necesidades, los medios, la estructura productiva y las características de los mercados de trabajo locales y regionales.

En la evolución contenida en el segundo Informe de Progreso (octubre 2007), en el que se recogen los avances conseguidos en España en relación a los dos objetivos prioritarios de convergencia en renta y de tasa de empleo, se señala como algunas Comunidades Autónomas han ido estableciendo sus propios Programas de Reformas autonómicos y se refiere de forma destacada al Programa de reformas andaluz que se recoge en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (25 enero, 2005).

Se trata de un Programa articulado de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional y de la Estrategia de Lisboa renovada cuyo índice de pertinencia busca, pero sobre la base de la realidad económica y social andaluza y que tiene la principal virtud de ser producto de un Pacto social. Con lo que se cumplen a la vez dos objetivos, la inclusión del dialogo social en los programas de Reformas, como venía siendo demandado desde la Comisión europea y por otra parte, la garantía de eficacia en la consecución de las estrategias previstas que genera el compromiso de los agentes sociales.

Es además un programa transversal en donde la materia económica y de empleo se complementan con otra serie de medidas que coadyuvan a la finalidad de conseguir lo que se ha venido denominando como “cultura de la calidad en el empleo” y que comprende todo un decálogo de acciones dirigidas a la creación de empleo estable, a la mejora de las relaciones laborales y al desarrollo de determinados derechos vinculados al acceso al empleo, como la igualdad real entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida laboral y familiar, la formación a lo largo de toda la vida activa y la seguridad y salud en el trabajo, en línea con la definición comunitaria de calidad en el empleo (Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones con el título de “Políticas sociales y de empleo – Un marco para invertir en la calidad”, COM (2001), de 20 de junio de 2001). Y dentro de ese conjunto se destacan determinadas materias que se quieren mejorar en el mercado de trabajo andaluz en ese acercamiento a la consecución de la cultura de la calidad en el empleo, como el fomento del empleo de los jóvenes, el reconocimiento de las distintas realidades de los territorios de Andalucía y la valoración de la diversidad y, en consecuencia, la garantía de la igualdad.

Este objetivo se concreta y mejora en el Libro Blanco sobre calidad en el Empleo en Andalucía: Estabilidad y Seguridad Laboral (febrero, 2005). Ahora, el nuevo enfoque de las políticas de empleo pretende superar el aparente antagonismo que se presenta entre la protección de la calidad en el empleo y la

flexibilidad requerida por las empresas para adaptarse a los cambios requeridos por el mercado de trabajo.

Comienza el Libro Blanco definiendo como rasgo característico del mercado de trabajo andaluz, el de su excesiva tasa de temporalidad – y lo explica, por la falta de especialización productiva de calidad y de formación relevante del trabajador-, y como la principal cuestión el combatir la excesiva siniestralidad laboral. Y entre el conjunto de medidas propuestas dirigidas al fomento del empleo de calidad se encuentran las siguientes: la adaptación y el reparto del tiempo de trabajo, el fomento del empleo autónomo; y las ayudas a la movilidad geográfica. En cuanto a potenciar la oferta de empleo, se contempla la modernización de las estructuras empresariales, con particular atención a las pequeñas empresas, y el apoyo a empresas con gran incidencia en el mercado de trabajo. De forma especial se contemplan las medidas dirigidas a fomentar el empleo de las mujeres, favoreciendo su contratación en sectores y actividades predeterminadas, junto con medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y profesional, formación y promoción profesional. Y, finalmente, algo muy importante en la administración andaluza: medidas administrativas dirigidas a agilizar la concesión de ayudas públicas y prestación de servicios por la Administración andaluza.

Y en cuanto a la definición de la política de empleo se afirma que ésta debe ser transversal con concreción en las propuestas y en los resultados, que no deben estar concebidas en términos generalistas y abstractos, sino diversificadas y concretadas atendiendo a una serie de factores que procuren su máxima eficacia. Y de forma relevante se declara que las políticas de fomento de empleo deben concebirse en clave de diversidad. Diversidad respecto al resto de políticas autonómicas y diversidad interna refiriéndose a la necesidad de que existan planes y programas de empleo a nivel local.

En el siguiente Informe Anual de Progreso 2008 del Programa Nacional de Reformas, se recogen ya un número importante de programas regionales para la competitividad y el empleo vigentes en las distintas Comunidades Autónomas. Lo significativo es que, pese a que se reconoce la necesidad de que tales Planes se coordinen – entendida la coordinación básicamente como análisis horizontal, más que fiscalizador, de las experiencias de cada territorio –, lo cierto es que cuando efectivamente el Informe hace referencia a coordinación, lo hace desde el punto de vista de la relación de cada uno de estos programas con el Plan Nacional de Reformas. Y, a modo de indicación, en el Anexo, se recogen dos programas de la Comunidad Autónoma de Andalucía de carácter económico, el Plan Económico de Andalucía Siglo XXI y la Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013–

Por último en el reciente Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el periodo 2007-2013 (abril, 2007) se trasladan las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión al contexto específico de las

regiones españolas, individualizando la estrategia general definida a nivel de la Unión Europea en torno a cinco ejes: fomento del empleo, adaptación de los trabajadores y adaptación de las empresas; inclusión social e igualdad de oportunidades; formación y recursos humanos; transregionalidad y transnacionalidad y asistencia técnica.

Se trata de un reconocimiento claro de que la capacidad real de España de afrontar los retos del futuro depende en gran medida de las políticas desarrolladas en el ámbito autonómico. No obstante el problema continúa siendo el mismo de falta de coordinación y colaboración denunciada en el ámbito europeo. Frente a la diversidad de experiencias acumuladas surge la necesidad de la coordinación porque fomenta el aprovechamiento de las externalidades de las acciones de otros y la imitación de las mejores prácticas. Sirva de ejemplo en este punto el RD 1722/2007 por el que se desarrolla reglamentariamente el Sistema Nacional de Empleo, cuya principal novedad es la creación del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, como órgano consultivo en materia de política de empleo, integrado por representantes de la Administración central, de cada comunidad y ciudad autónoma y de las organizaciones empresariales y sindicales, con la función, entre otras de proponer mecanismos que garanticen la coordinación y la cooperación entre el SPEE y los SPE autonómicos en los respectivos ámbitos de competencia en materia de empleo, formación y política laboral de emigración, con especial atención a las políticas activas de empleo.

3. LAS NORMAS SOBRE EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

De acuerdo con las reglas constitucionales y estatutarias corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía un muy amplio conjunto de competencias en materia de empleo. Competencias de ejecución y, especialmente, de regulación que en su mayor parte recogen las medidas y acciones de política de empleo contenidas en los Programas, que acaban de citarse, y en las grandes líneas de acción definidas en el Estatuto de Autonomía.

Corresponde a la Comunidad Andaluza de acuerdo con sus Estatutos una serie de competencias que resumidamente son las siguientes: facultades de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; competencias legislativas, que permiten la puesta en marcha de programas de empleo autonómicos; el fomento de la economía social y el autoempleo; y, finalmente, la capacidad de establecer políticas de protección social de carácter asistencial y con la finalidad de integración de colectivos socialmente marginados a través del trabajo y la formación.

3.1. Facultades de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación

La Ley 4/2002, de 16 de diciembre del Parlamento de Andalucía creó y puso en marcha el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), órgano autonómico que asume en el ámbito andaluz diversas funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de empleo y formación. En este sentido corresponde al SAE las competencias de ejecución referentes a la intermediación laboral – la inscripción y registro de los demandantes de empleo, el registro de los contratos laborales legalmente exigibles; la autorización de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad Autónoma; y las funciones del Servicio Público de Empleo Estatal relativas a las actividades de la red EURES –; en materia de gestión y control de las políticas de empleo, la gestión de las subvenciones y ayudas públicas para el fomento de empleo que provienen de la Administración del Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE); así como la organización y articulación de los convenios con las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, la gestión y control de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficios, e, igualmente, la gestión de los centros nacionales de formación profesional ocupacional, el control de las comisiones ejecutivas provinciales y comisiones de seguimiento de la contratación laboral, así como, la potestad sancionadora en materia de empleo, además del resto de funciones que, correspondiendo al SPEE hayan sido transferidas, salvo las referentes a las prestaciones por desempleo y la gestión de los fondos de las subvenciones que no formen parte del coste efectivo asumido, conforme a la legislación del Estado, dado su carácter de fondos de ámbito nacional y de empleo.

Por otra parte, el Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Agentes de Empleo y Desarrollo Local (Orden de 12 de abril de 1994) que fomenta el empleo local desde la Administración central del Estado, sirvió – y sirve – como forma de potenciar el papel de las corporaciones locales como generador de la creación de empleo. La finalidad de las Iniciativas Locales de Empleo es la de incentivar y subvencionar proyectos empresariales innovadores, generadores de empleo que utilicen recursos locales o comarcales ociosos o infrautilizados, debiendo cumplir para ello diversos requisitos entre los que están el que sean promovidos, participados o cofinanciados por Corporaciones Locales o por Comunidades Autónomas y que generen puestos de trabajo estables.

En este sentido la Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E, retoma y reactualiza el dispositivo normativo de apoyo a las iniciativas locales, así como la figura y las funciones de los agentes de empleo y desarrollo local, gestio-

nando para ello las ayudas y subvenciones con cargo a los Presupuestos del INEM (SPEE). Corresponde a las Administración autonómica favorecer las condiciones para favorecer el empleo en el ámbito de las Administraciones locales para que en tal ámbito las mismas actúen como impulsores del desarrollo local, desde el supuesto de que es aquí donde existen espacios productivos no explorados y, por tanto, susceptibles de generar empleo. A partir de esta idea se crearon los Servicios Integrados para el Empleo – SIPES – (Real Decreto 735/1995, de 7 de mayo).

3.2. Normas autonómicas de fomento del empleo

3.2.1. *Medidas institucionales*

Dentro de los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía se inicia en 1995 el Programa llamado de “Creación de instrumentos de apoyo a la creación y mantenimiento de empleo”. Su finalidad es la investigación y desarrollo de las posibilidades de empleo social mediante la contratación y mantenimiento de unidades y agentes locales de promoción de empleo. De acuerdo al mismo se realizan diferentes proyectos, como el de Creación de medidas para la ejecución en el territorio de programas y acciones de desarrollo local (aprobado por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, abril 2003).

En el mismo sentido, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico –Orden de 29 de mayo de 2001(BOJA de 5 de junio), modificada a su vez por la Orden de 19 de diciembre de 2001 (BOJA 29 de diciembre)– establece el Programa de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico como instrumentos de cooperación con las corporaciones locales de Andalucía. Se crean de este modo en aquellas Corporaciones Locales y Consorcios cuyos ámbitos de actuación coincidan con los municipios señalados como sedes para cada una de las zonas que se indican en el Anexo final de esta Orden, las llamadas UTEs que van a asumir en tales ámbitos una serie de funciones entre las que destacan la de información, prospección del mercado de trabajo, promoción del autoempleo, animación a la creación de empresas...En este caso la financiación corresponde a aportaciones de la Consejería de Empleo y de las propias Entidades beneficiarias que hayan suscrito el Convenio de Cooperación correspondiente.

3.2.2. *Medidas de fomento de empleo*

En líneas generales los programas de fomento de empleo aprobados por el Gobierno autonómico hasta el momento presente mantienen dos constantes. La

primera, relacionada con el tipo de ayuda concedida, mantiene en el ámbito andaluz las mismas pautas de incentivo a la colocación que han definido las estatales para la generación de empleo estable. Es decir, mediante una subvención de carácter económico correspondiente a un porcentaje determinado sobre la cuota empresarial a la Seguridad Social por gastos comunes. Si bien en este caso, en lugar de bonificar la cuota empresarial, se opta por conceder una ayuda a las empresas mediante cantidades, a tanto alzado y de carácter variable, en función del supuesto bonificado, por la contratación de trabajadores desempleados o que modifiquen su contrato temporal a uno estable. La posibilidad de concurrencia y compatibilidad entre las ayudas comunitarias, estatales y autonómicas – en casos especiales –, viene a reforzar en el seno de la Comunidad Autónoma el fomento de la colocación, con los límites que en las mismas se establecen.

Y la segunda, en función del sujeto cuyo empleo se quiera incentivar, por tanto en línea con las orientaciones comunitarias, priorizando la contratación de colectivos – mujeres, jóvenes, parados de larga duración, personas con discapacidad, sujetos próximos a la exclusión social...– caracterizados por su mayor dificultad de acceso al mercado laboral.

El Decreto 199/1997, de 29 de julio, inicia la actuación de la Junta de Andalucía en esta materia. En este Decreto se desarrollan hasta un total de siete Programas de Fomento de Empleo, dirigido a la inserción laboral de los jóvenes, el apoyo al empleo de la mujer, la creación de empleo entre los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo...-. Otros programas son el de apoyo al autoempleo o el destinado a generar el desarrollo local o comarcal del empleo.

Merece destacarse entre éstos, el programa de fomento de empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo – que pronto fue derogado y sustituido por otro específico y más extenso contenido en el Decreto 11/1999, de 26 de enero-. Se trata de una línea de acción que favorece la contratación de colectivos determinados aprovechando un reparto razonable y solidario del volumen de trabajo, principalmente mediante la reducción de la jornada y la reorganización del tiempo de trabajo.

Es una idea que desde el año 1996 se adapta prácticamente en todas las Comunidades Autónomas, y que con igual regularidad aparece contenida en los Pactos de Empleo, adoptados por los agentes sociales y los Gobiernos Autónomos.

En cuanto a las ayudas económicas vinculadas a la celebración de nuevos contratos, las normas en vigor en la actualidad son el Decreto 149/2005 y la Orden de 21 de julio de 2005, en donde se establecen los Incentivos a la contratación con carácter indefinido en la Comunidad Autónoma de Andalucía, seleccionando como colectivos priorizados las mujeres en sectores y profesiones en

las que se encuentren subrepresentadas, las mujeres incorporadas tras la maternidad y tras la atención a personas dependientes, los jóvenes menores de treinta años, las personas paradas de larga duración, los mayores de cuarenta y cinco años, las personas con discapacidad, así como un conjunto de colectivos que se consideran más vulnerables – mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, exreclusos, drogodependientes rehabilitadas, usuarias de programas de solidaridad, inmigrantes, pertenecientes a minorías étnicas y demás personas desfavorecidas –. Como incentivos a las empresas por la contratación – distinguiendo si son de menos de 250 trabajadores o de más de ese número, y dentro del primer grupo, en función del número concreto de la plantilla – se asigna una cantidad a tanto alzado por cada una nueva contratación o conversión de empleo temporal en estable, reduciéndose proporcionalmente la ayuda económica si la contratación es a tiempo parcial, en función a la jornada sin que ésta pueda ser inferior a 20 horas semanales o su promedio en computo anual.

3.3. Fomento del autoempleo

El autoempleo se ha venido regulando en nuestra Comunidad Autónoma por el Decreto 141/2002 de 7 de mayo sobre incentivos, programas y medidas de fomento a la creación de empleo y al autoempleo, derogado parcialmente por el decreto 175/2006 de 10 de octubre por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del trabajo autónomo en Andalucía – y en la Orden de 15 de marzo de 2007 en donde se fijan las bases reguladoras de la concesión de ayudas–. En este Decreto se articulan ocho Programas con la finalidad de fomentar el autoempleo y consolidar a quienes ya ejercen una actividad económica mediante su trabajo por cuenta propia facilitando los medios adecuados para poder llevarlo a cabo. De esta forma se procuran proyectos que impulsan la formación, la conciliación de la vida laboral y familiar, el asociacionismo, el fomento de la cultura preventiva o el impulso de proyectos promovidos por las Corporaciones locales. Y de forma singular, y como medida de Igualdad de Oportunidades, el Instituto Andaluz de la Mujer, viene poniendo en marcha una serie de actuaciones, entre las que se encuentra la subvención a mujeres y a empresas de mujeres para el fomento y mejora empresarial – Orden de 26 de julio de 2007–.

3.4. Políticas activas con la finalidad de integración de colectivos socialmente marginados

El Decreto 2/1999 de 12 de enero por el que se regula el programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la Desi-

gualdad en Andalucía, regula todavía hoy el Ingreso mínimo de Solidaridad andaluz, estableciendo un auténtico derecho subjetivo público y por tanto, estable y no discrecional. No se trata de una medida pasiva, sino que contempla, conjuntamente una primera fase de inserción social donde se arbitran medidas que facilitan una adecuada y digna integración en la sociedad, entre otras vías a través de su inserción en el mercado laboral mediante su formación y capacitación profesional tanto individualmente como en el seno de proyectos empresariales de inserción o de economía social. En la actualidad el 'Anteproyecto de la Ley de Inclusión Social en Andalucía prevé la regulación del derecho a la Renta Básica como una prestación económica de carácter periódico que tiene por objeto garantizar los medios necesarios para la subsistencia en el proceso de integración social. El Anteproyecto contiene un capítulo dedicado a la regulación de las políticas de empleo, con la finalidad de favorecer la inclusión de una manera clara y efectiva, mediante el establecimiento de incentivos para el fomento de empleo, la capacitación profesional y la promoción de proyectos especiales de apoyo al desarrollo emprendedor de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

4. UNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN

Analizar la política de empleo de Andalucía supone hoy día un proceso complejo. Por una parte el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía ha consolidado y ampliado las competencias autonómicas en materia de empleo y en general en la materia sociolaboral. Por otra, la incorporación de España a una comunidad supranacional como es la Unión Europea, ha supuesto la subordinación de la política nacional de empleo a la política común de empleo europea y con ello también la autonómica, en cuanto los Gobiernos regionales se incluyen en la definición de Gobierno – Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985), y por tanto entran dentro de las obligaciones asumidas a nivel nacional. La complejidad que se desprende del marco regulador en estos tres niveles, se ha solventado mediante el procedimiento excesivamente dirigista y centralizado del artículo 128 TEU, desconociendo la importante función que los gobiernos regionales pueden desarrollar en esta materia cuando, precisamente, el sistema político-legislativo comunitario se basa en el principio de subsidiariedad. Desde esta perspectiva los programas de fomento de empleo regionales estarían en una magnífica posición para experimentar nuevas posibilidades de acuerdo a las singularidades de su mercado de trabajo y de las necesidades de los ciudadanos. No obstante, existe una tendencia desde estos últimos años a favorecer políticas estratégicas con un mayor nivel de descentralización y coordinadas en base a objetivos comunitarios, lo que viene dando

lugar a una mayor importancia de las políticas regionales. En este panorama, entiendo que la política de empleo andaluza debe contemplarse a partir de tres criterios complementarios entre sí: autonomía, que permita elaborar sus planes específicos y asumir, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, las competencias y el protagonismo que le corresponde; evaluación, entendida como estudio de las experiencias puestas en marcha en otras regiones – nacionales y europeas – y debate sobre los resultados; y coordinación, como efecto del proceso evaluador, que garantice la importancia de unir los esfuerzos, a través de las buenas prácticas y de las experiencias propias que han resultado efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- CABEZA PEREIRO, J. “Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo” en XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Ed. Laborum, 2007,
- FINAS SANGLAS, LL.: Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo, CES, Madrid, 2001
- KOK, W.: ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_es.html
- MONEREO PEREZ, J.L.: “Estudio Preliminar”, en “Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (J.L. Monereo, C. Serrano, Comares, 2009, LI
- MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C.: El Derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico, Comares, Granada, 1999.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “Estado autonómico y Constitución social: las políticas autonómicas de bienestar social” en Comentario a la Constitución socio-económica española, (Monereo, J.L., Molina, C. y Moreno, M.N). Comares, Granada, 2002
- QUESADA SEGURA, R.: “Desarrollo y ejecución de la política de fomento de empleo por la administración autonómica andaluza” en XX años de Relaciones Laborales en Andalucía (J. Cruz y M. Rodríguez- Piñero), CARL, Sevilla 2003.
- RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M. “Constitución europea, política social y método abierto de coordinación “RL, n° 21, 2005, p. 5
- TERRADILLOS ORMAETXEA, E. “La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española”, Revista MTAS, n° 62, 2006, p. 90