

LOS DERECHOS SOCIALES Y LABORALES EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ¿UNA NUEVA LECTURA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?*

Eduardo Rojo Torrecilla**
Universidad de Girona

RESUMEN

El artículo tiene por finalidad explicar las nuevas competencias sociales que las Comunidades Autónomas asumen en sus Estatutos de Autonomías, ya aprobados o en fase de debate parlamentario, en especial en las materias de empleo y de inmigración, en el marco de un proceso de reformas de los marcos jurídicos territoriales que deberá conducir a una lectura de la Constitución de 1978 más acorde a los cambios jurídicos y sociales acaecidos desde su aprobación. Es objeto de especial atención, por su importancia, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, dado que puede convertirse en el punto de referencia de varios de los restantes Estatutos.

PALABRAS CLAVE: Inmigración, empleo, formación, Comunidades Autónomas, Administraciones Públicas.

ABSTRACT

«The social and labour rights in the new bylaws of autonomy. A new reading of the spanish Constitution?». The purpose of this article is to explain the new social competitions that the Autonomous Communities assume in his Bylaws of Autonomies, already approved or in phase of parliamentary debate, especially in the matters of employment and migration, in the frame of a process of reforms of the juridical territorial frames that it will have to lead to a reading of the Constitution of more identical 1978 to the juridical and social changes happened from his approval. It is an object of special attention the new Statute of Autonomy of Catalonia, provided that it can turn into the point of reference of several of the remaining Bylaws.

KEY WORDS: Migration, employment, training, Autonomous Communities, Public Administrations.

Antes de iniciar mi exposición deseo agradecer a la Universidad de la Laguna y a su Facultad de Derecho la invitación que me han cursado para que imparta la conferencia de clausura de las V Jornadas de estudio sobre la Constitución española de 1978, agradecimiento que deseo personificar en la persona de la profesora Dra.



Margarita Ramos Quintana, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, una de las voces y plumas más autorizadas de la doctrina iuslaboralista española y de la que tengo el honor de ser amigo. Esta invitación me ha permitido también ponerme nuevamente en contacto con el profesorado del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, compañeros y compañeras de una probada calidad intelectual como lo demuestran las numerosas y acreditadas publicaciones de sus miembros.

1

Que España ha cambiado profundamente desde que se aprobó la Constitución de 1978, norma que está en el origen de la celebración de estas Jornadas, es algo que nos parece una obviedad. Que hay un nuevo marco territorial, las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la opción del constituyente y del desarrollo constitucional en las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, también parece ser un dato que no requiere de mayor análisis y precisión. Ahora bien, que todo ello ha de comportar una redistribución de las competencias atribuidas a las distintas Administraciones Públicas, y ahora estoy pensando en el ámbito del empleo, la protección social y la inmigración, básicamente, ya no es algo tan pacíficamente asumido por buena parte del mundo político, como lo demuestran los debates surgidos con ocasión de las reformas de los Estatutos de Autonomía, en especial el de Cataluña.

Las Comunidades Autónomas han ido desarrollando sus propios espacios o ámbitos de actuación en materia laboral desde que tuvieron competencias para ello, en concreto a partir de 1979, y no puede negarse que algunas Comunidades las ejercieron mucho más rápidamente que otras, ya que el marco jurídico en el que se movían así se lo permitía, y ése fue el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia. La Comunidad Valenciana y Canarias les seguirían en virtud de la utilización del artículo 150.2 de la Constitución para ampliar los títulos competenciales.

Ahora bien, en la actualidad puede afirmarse sin temor a error que todas las Comunidades Autónomas han asumido, o han podido asumir (y si alguna no lo ha hecho ha sido, a mi parecer, por razones básicamente políticas, como ocurre en el País Vasco) la mayor parte de las competencias en materia de ejecución de la normativa laboral y que también han puesto en marcha políticas de protección social en su ámbito competencial, dirigidas en unos casos a la protección de los sujetos

* El texto es una versión actualizada de la Conferencia pronunciada el 1 de diciembre de 2006 en el marco de las v Jornadas sobre la Constitución Española, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna. Se ha mantenido el tono oral de la exposición. Fecha de entrega: 23 de abril de 2007.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona. Director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la UdG. eduardo.rojo@udg.edu.

más desfavorecidos y en otras a la ampliación de las prestaciones concedidas desde la Administración General del Estado, así como también han desarrollado amplios espacios de intervención en el ámbito de la política de integración de los inmigrantes, aun cuando en este último punto no se ha tocado ni una coma, al menos hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de las competencias del Estado en materia laboral. Igualmente, han creado sus propias instituciones de autogobierno, como los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos de Relaciones Laborales, desde las que llevar a cabo las políticas de concertación social con los agentes sociales en aras a poner en marcha medidas sociales y económicas que permitan aprovechar al máximo el capital económico y humano de cada Comunidad.

2

¿A dónde quiero llegar con esta breve introducción? Mi tesis es que los nuevos Estatutos de Autonomía, o más en concreto la reforma de los anteriores, no regulan de forma totalmente nueva los derechos sociales y laborales, sino que incorporan a una ley orgánica todas aquellas competencias que se han ido asumiendo con el paso de los años, pero que ciertamente también incorporan nuevas competencias, algunas de las cuales son novedosas y pueden provocar (de hecho ya los han provocado) conflictos de distribución de competencias con el Estado, tanto en el terreno estrictamente jurídico como en el más práctico del modelo de organización de Estado y en la discusión de cuáles son las competencias que deben ejercerse desde la Administración General del Estado y cuáles deben poder serlo por las Comunidades Autónomas y, en su caso, por las Administraciones Locales.

Al finalizar el mes de abril de 2007 nos encontramos con cuatro reformas de Estatutos de Autonomía que ya han visto la luz pública del Boletín Oficial del Estado y que han entrado en vigor, como son el valenciano, el catalán, el de las Islas Baleares y el andaluz (Leyes orgánicas 1/2006, de 10 de abril, 6/2006, de 19 de julio, 1/2007 de 28 de febrero, y 2/2007 de 19 de marzo, respectivamente). Pendiente de publicación en el *BOE* cuando redacto este trabajo se encuentra el Estatuto de Aragón, aprobado definitivamente por el Senado el pasado 18 de abril. En fase de tramitación se encuentran los Estatutos de Canarias (por lo que respecta a la reforma de su Estatuto la proposición de ley de reforma fue publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 261-I, de 22 de septiembre, después de haber sido aprobada por el Parlamento de Canarias el 13 de septiembre por 36 votos a favor, 15 en contra y 5 abstenciones), de Castilla y León, y de Castilla-La Mancha.

3

Es sin duda el Estatuto de Cataluña el que más ha llamado la atención y ha generado un mayor debate político-social, ya que el valenciano no introduce a mi parecer sustanciales modificaciones con respecto al marco jurídico anteriormente vigente. Y además, el Estatuto de Cataluña está siendo en estos momentos el espejo



de referencia donde se miran otros proyectos autonómicos para conseguir alcanzar el mismo techo competencial. Andalucía ha ido por el mismo camino que Cataluña, aunque la redacción de su Estatuto incorpora algunas referencias al respeto al marco constitucional que parece que han sido suficientes para acercar al Partido Popular, extremadamente crítico con la norma catalana, al resto de fuerzas políticas en la valoración positiva de aquél. Por su parte, el texto de reforma del Estatuto canario también incorpora artículos de contenido idéntico al catalán, entre los que quiero destacar algunos que han sido impugnados por el grupo popular del Congreso de los Diputados, y por el Defensor del Pueblo, ante el Tribunal Constitucional: se trata del artículo 66, que regula las competencias ejecutivas de la autonomía, el artículo 111 sobre competencias autonómicas en materia de inmigración, y el artículo 113.2, que atribuye a la Comunidad Autónoma la titularidad de la dependencia orgánica y funcional de los miembros de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que desempeñan la función pública inspectora.

La nueva realidad autonómica tendrá, no me cabe duda, diferentes grados de intensidad como los tuvo el desarrollo autonómico post-constitucional. En algunas ocasiones, los derechos sociales y laborales que se recojan en los textos estatutarios serán simplemente una puesta al día y adaptación de la normativa ya vigente, pero en otras no es así y por ello puede significar un cambio sustancial con respecto al marco jurídico anterior. También será necesario que intervenga el Tribunal Constitucional, como garante máximo de la adecuación de toda la normativa autonómica al texto constitucional, dado que deberá pronunciarse sobre los recursos contra el Estatuto catalán del Partido Popular (previsible si se presta atención al debate que hubo durante su tramitación) y del Defensor del Pueblo (mucho menos previsible y mucho más sorprendente, como mínimo, a mi parecer). Pero también, me resulta difícil entender cómo algunos artículos impugnados del Estatuto catalán han merecido la aprobación del grupo popular en la cámara andaluza, como por ejemplo la dependencia orgánica y funcional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de las autoridades autonómicas.

Pero entre tanto, mientras se pronuncia el Tribunal Constitucional, hay que avanzar (en la Comunidad Valenciana, en Cataluña, en las Islas Baleares, en Andalucía y en Aragón, y próximamente en las restantes Comunidades Autónomas) en el desarrollo de los Estatutos, siempre teniendo como punto de referencia ineludible que el Estado garantiza la igualdad del ejercicio de los derechos y libertades básicas en todo el territorio del Estado, pero también que igualdad no significa uniformidad, tal como ha declarado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, y que las autonomías tienen un amplio espacio de intervención propia en el ámbito de las relaciones sociales y laborales, y por seguir con la realidad canaria reparo en que estos momentos, y al margen de cómo se desarrolle la tramitación parlamentaria, pende ante el Parlamento un proyecto de ley de claro impacto en el ámbito laboral y en el de la protección social como es la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de 12 de mayo de 2005), y que recientemente ha sido aprobada otra ley de indudable importancia, la Ley 1/2007 de 17 de enero por la que se regula la prestación canaria de inserción.

Desde una perspectiva general, ¿cuáles son algunas de las cuestiones que mayor interés pueden tener en el desarrollo inmediato de los Estatutos? Permítanme que haga algunas referencias concretas al Estatuto más polémico, para algunos, jurídicamente hablando (que no desde el plano político, ya que el texto fue ampliamente refrendado por la población catalana), es decir, el de Cataluña, ya que como he dicho antes ha inspirado a varios de los que le siguen, entre ellos sin duda el de la Comunidad Canaria.

En primer lugar, nos encontramos con que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencias ejecutivas en materia de tramitación de autorizaciones de trabajo para extranjeros que obtengan autorización de residencia y deseen trabajar en España y en concreto en territorio catalán, y en idéntico sentido se pronuncian el Estatuto andaluz y el proyecto canario. El artículo 138.2 le atribuye dicha competencia «en estrecha coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros», e incluye tanto la tramitación y resolución de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia o ajena, como «la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción».

La nueva atribución competencial implica una mayor presencia autonómica de los órganos de dirección competentes en la toma de decisiones que afectan a la vida laboral de miles de personas, y al mismo tiempo un replanteamiento o reestructuración de las competencias de las autoridades estatales en el ámbito territorial autonómico. Cuando varias Comunidades Autónomas hayan asumido esta competencia, como es previsible y que no parece que se vaya a dilatar mucho en el tiempo, será necesaria una mayor y mejor articulación entre las distintas administraciones competentes para que los ciudadanos afectados, en este caso los extranjeros extracomunitarios, puedan ejercer con plena eficacia los derechos que la normativa de extranjería les confiere.

En segundo término, piénsese que la competencia ejecutiva en materia de gestión de las políticas de empleo, y la apertura de un espacio normativo para llevar a cabo políticas propias en este ámbito, puede llevar a muchas autonomías, y Cataluña sigue siendo un punto de referencia, a la puesta en marcha de normas específicas para el territorio y que complementen las dictadas desde el Estado.

A título de ejemplo significativo, cada territorio puede acordar aquellas acciones de apoyo al empleo que considere más adecuadas en razón de las características de su población ocupada y desempleada, y además pactar en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos laborales las medidas que sean más adecuadas para el conjunto del Estado. Ciertamente, esta última posibilidad ya existe en la actualidad y ha sido utilizada fundamentalmente desde la llegada al poder en el año 2004 del gobierno socialista, pero la ampliación competencial en materia de empleo que puede producirse en los ámbitos autonómicos puede llevar también a una ampliación de las competencias de las autonomías y a un adelgazamiento de la actuación de las autoridades estatales en este ámbito. Por ejemplo, pueden estable-



cerse medidas propias autonómicas de incentivación a la contratación como trabajadores asalariados, o al apoyo a su establecimiento por cuenta propia, de colectivos de difícil acceso al mercado de trabajo, cuyas líneas generales fijadas por el Fondo Social Europeo y por el Programa Nacional de Reformas deben coincidir pero que no tiene que ser necesariamente idénticas.

La competencia ejecutiva atribuida a la Generalitat catalana incluye en este supuesto (artículo 170. 1 b) «las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes», al mismo tiempo que se prevé la participación autonómica en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial autonómico. Por su parte, en el proyecto de Estatuto canario no se encuentra la referencia a la participación en planes o actuaciones supraautonómicos, algo que es obviamente fácil de entender, y además todas las competencias ejecutivas que ejecute deberán serlo «en el marco de la legislación del Estado», fórmula jurídica que parece querer evitar el riesgo de extralimitación competencial por parte de la autonomía, aun cuando la conceptualización de qué debe entenderse por competencias ejecutivas será sin duda la piedra de toque para determinar el verdadero ámbito competencial autonómico, y no se olvide que el texto que ha sido remitido al Parlamento español considera como tales «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que, en todo caso, incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública».

¿Qué decirles, en tercer lugar, de la nueva articulación competencial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, organismo garante del cumplimiento de la normativa laboral y de protección social? A partir del nuevo Estatuto de Cataluña, y en la misma línea se pronuncian el Estatuto andaluz y el proyecto canario, por no referirnos ya al de Aragón que menciona expresamente que para el ejercicio de sus competencias laborales la autonomía «dispondrá de una función pública inspectora propia». La Inspección tendrá dependencia orgánica y funcional del ámbito político autonómico, sin perjuicio de la necesaria colaboración y cooperación entre el Estado y las autonomías, ya que hay competencias en materia de protección social que siguen siendo competencia exclusiva del Estado y que no se han visto modificadas en la nueva normativa autonómica. En el Estatuto catalán y en el texto de reforma canario se dispone que a través de los mecanismos de cooperación previstos en cada uno de ellos, respectivamente, «se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social», mientras que el Estatuto andaluz añade que las competencias estatales y autonómicas se ejercerán de forma coordinada, «conforme a los planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos». Por lo demás, recuérdese que el Tribunal Constitucional ha defendido en reiteradas ocasiones que «la atribución de la competencia ejecutiva comprende la de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce», siendo la más reciente la Sentencia número 51/2006 de 16 de febrero.

Por último, cabe decir que el Estatuto catalán ha atribuido competencias a la autonomía para que regule prestaciones sociales que complementen las cuantías percibidas por los pensionistas del ámbito estatal, aun cuando no se trate en puridad de una prestación no contributiva. Por ello, el primer conflicto planteado, no propiamente sobre el Estatuto sino sobre la ley de prestaciones económicas para situaciones de necesidad y cuyo texto encuentra plena cobertura a mi parecer en el nuevo Estatuto, versa sobre la conformidad de las actuaciones autonómicas que pretenden complementar, por ejemplo, las prestaciones de viudedad siempre y cuando la persona afectada cumpla los requisitos previstos por la norma. El Estatuto catalán atribuye en el artículo 166.1 competencia exclusiva para «a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública», y un texto idéntico se encuentra en el artículo 114. 1 a) de la proposición de reforma del Estatuto canario, así como también, con ligeras variaciones que no afectan en absoluto a su contenido, en el artículo 61.1 a) del Estatuto andaluz.

5

Una vez realizada esta explicación general del nuevo marco competencial autonómico y de su incidencia posible sobre el desarrollo y aplicación del texto constitucional, paso a analizar dos ámbitos en los que la nueva realidad del Estado de las autonomías ha dado paso a una amplia intervención autonómica que, en unas ocasiones con título competencial como sería el caso del empleo, y en otras en principio sin ese título que avalara su actuación como sería el supuesto de la política de inmigración, han dado lugar de forma gradual y paulatina a un nuevo marco jurídico en esos ámbitos y en el que se reconocen los títulos competenciales autonómicos, no sólo ni mucho menos en materia de trabajo, para intervenir.

6

La política de empleo ha de partir del marco competencial constitucional en la materia y del reparto existente entre las diferentes administraciones públicas, ya que no debe olvidarse que las administraciones autonómicas y locales disponen cada vez más de competencias, en ocasiones jurídicamente formalizadas y en algunas ocasiones por la vía de la intervención fáctica, en esta materia. Como he puesto de manifiesto en otras ocasiones, en el marco de los trabajos que hemos realizado en la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universidad de Girona sobre la relación entre las políticas de empleo y de inmigración, la coordinación de las diferentes administraciones es necesaria, y para que sea eficaz se requiere también que haya la transferencia de los recursos apropiados y que exista la coordinación administrativa adecuada. Se han de tener en consideración por el Estado las propuestas que formulen las Comunidades Autónomas, y se ha de garantizar un mayor protagonismo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.



La coordinación de las políticas de empleo, tanto en su vertiente ascendente como descendente, se configura como una pieza central y necesaria para dar debida respuesta a los nuevos retos que se plantean en el mercado de trabajo, adquiriendo capital importancia el correcto y adecuado conocimiento de la realidad territorial en la que operan las diferentes políticas de empleo. Además, la mayor participación femenina en el mercado de trabajo, la mayor presencia ordenada de la inmigración y el mantenimiento en el mundo laboral de los trabajadores de edad madura (de 55 a 64 años) son requisitos obligados para poder alcanzar en el año 2010 los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa aprobada el año 2000 y revisada en el 2005.

Una vez transferidas las competencias de gestión de las políticas activas del empleo y creados todos los sistemas públicos de empleo autonómicos, se ha abierto un amplio camino en España para que las Comunidades Autónomas, aprovechando el marco constitucional, estatutario y legal vigente, así como la interpretación judicial de sus preceptos por el Tribunal Constitucional, tengan y desarrollen una política propia de empleo, y que al mismo tiempo puedan plantearse que una parte de sus competencias sean asumidas por las autoridades locales. En el ámbito local las políticas de empleo deberán ponerse en marcha de forma estrechamente coordinada con otras políticas que inciden sobre el mercado de trabajo, como son las de formación, educación o asistencia social, y todas ellas tienen sin duda una importancia relevante sobre los derechos y deberes de la población inmigrada.

Se constata la existencia de un importante vínculo entre las políticas de empleo y de inmigración, tanto por el objetivo común de garantizar la igualdad de trato y no discriminación como por la toma en consideración en numerosas normas de los inmigrantes (en general en algunas ocasiones, y de aquellos que tienen dificultades para acceder al mercado laboral en otras) como colectivo con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. Por ello debe apostarse por garantizar a todos los inmigrantes regulares el acceso a las políticas de empleo y de formación en idénticas condiciones que los autóctonos, y explorar otras vías, en estrecha colaboración con las Administraciones Locales, para que todos los inmigrantes, incluyendo aquellos que se encuentren empadronados en algún municipio, puedan acceder a las actividades formativas.

La importancia de los Servicios de Empleo autonómicos en la gestión de la integración laboral de los inmigrantes es fundamental, tanto por las competencias de que disponen en materia de gestión de las políticas activas de empleo como por las numerosas vías que la normativa de extranjería, el Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre, ha abierto para que las Comunidades Autónomas asuman un papel más importante en la gestión de todas las políticas de inmigración, incluida por consiguiente la de empleo. Repárese en la intervención autonómica en la elaboración del contingente y del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, así como en su intervención como controladora de la inexistencia de demandantes de empleo autóctonos como requisito previo para que un empleador pueda contratar a un trabajador extranjero no residente en España. Incidentalmente, es obligado recordar en este punto que el Real Decreto 2393/2004 ha sido objeto de minucioso y detallado estudio en una reciente e importante obra que será sin duda punto de

referencia para la doctrina iuslaboralista, «Comentarios al Reglamento de Extranjería», publicada por la Editorial Lex Nova y que ha contado con la dirección de la Dra. Ramos Quintana y la coordinación de la Dra. Rojas Rivero.

En definitiva, la normativa de extranjería ha reforzado considerablemente los vínculos que deben existir entre la situación de regularidad administrativa y el acceso al trabajo. Además, el proceso de normalización del año 2005 ha significado un importante incremento de ciudadanos extranjeros que tienen derecho a acceder a los servicios y prestaciones de los servicios públicos de empleo, y para ello tales servicios han de disponer de los recursos económicos y humanos necesarios para poder desarrollar eficazmente su actividad.

Hay que seguir apostando, en definitiva, por políticas activas de empleo que tiendan a la mejora del conocimiento, al logro de una mayor cohesión e inclusión social, y a la mejora de la calidad. El problema del empleo en España es cada vez menos de cantidad y más de calidad, y por ello necesitamos cada vez más personas preparadas y competentes, y estoy convencido de que la incorporación de la población extranjera al mercado de trabajo en condiciones dignas y estables es una parte fundamental de las políticas activas de empleo que deben desarrollarse en el futuro inmediato.

7

El desarrollo del Estado de las Autonomías y el fortalecimiento del papel que muchas Corporaciones Locales juegan en el ámbito de las políticas de promoción económica y de empleo y de formación en su territorio ha implicado un cambio sustancial en el diseño, elaboración y aplicación de las políticas de empleo desde que se aprobó el texto constitucional.

Es necesario prestar atención al diseño constitucional del reparto de competencias en materia laboral, así como a la interpretación que de algunos preceptos de nuestra Carta Magna ha efectuado el Tribunal Constitucional, en cuanto que condiciona sin duda el marco normativo regulador de los organismos encargados de la gestión del empleo, pues no se olvide que la Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de Empleo se dicta en un momento histórico en que aún no se habían desarrollado los mandatos constitucionales.

La Constitución atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de «legislación laboral» pero no en «materia laboral», algo que después tendrá una importancia más que relevante como se encargará de manifestar el Tribunal Constitucional a partir de la sentencia núm. 35/1982 de 14 de mayo. En cuanto a qué deba entenderse por el adjetivo «laboral», cuando nos referimos a legislación laboral, éste merece una conceptualización concreta y restringida por parte del Alto Tribunal, que lo refiere sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral «aquella que regule directamente la relación entre trabajadores por cuenta ajena» y que es objeto de atribución exclusiva en su regulación al Estado, considerando el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 195/1996 de 28 de noviembre que en este ámbito «ningún espacio de regulación externa les



resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución».

Más adelante, el Tribunal referirá la calificación de «laboral» al conjunto de institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, por lo que quedan fuera de este concepto la actividad intervencionista de la Administración, es decir, la organización, control y dirección de los servicios, instituciones u organismos creados para un más correcto y ordenado desarrollo de las relaciones laborales. A partir de estos planteamientos cabe afirmar que las normas de política social y económica no son Derecho Laboral en sentido estricto pero que sí pueden incluirse dentro de la «materia laboral» y de lo que más genéricamente podría denominarse marco de relaciones laborales de una Comunidad Autónoma. Tesis que entiendo que queda reforzada por la doctrina del Alto Tribunal cuando afirma que se pueden incluir dentro del título competencial del artículo 149.1.7 «las acciones de estímulo a la contratación temporal en sus distintas modalidades, que se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional».

Desde este planteamiento constitucional que comparto es posible una política de empleo propia de una Comunidad Autónoma, con un amplio margen de competencias para ésta en orden a su articulación territorial con los ámbitos locales a fin de maximizar los resultados positivos, y en el caso de Cataluña el nuevo Estatuto de Autonomía permite profundizar en este terreno, con un mandato expreso en el artículo 45 a la Generalitat para promover «la creación de un espacio catalán de relaciones laborales establecido en función de la realidad productiva y empresarial específica de Cataluña y sus agentes sociales», marco en el que los poderes públicos deberán fomentar «una práctica propia de diálogo social, de concertación, de negociación colectiva, de resolución extrajudicial de conflictos laborales y de participación en el desarrollo y la mejora del entramado productivo».

Ahora bien, esta posibilidad no obvia, de acuerdo con el marco constitucional al que antes he hecho referencia, a que cualquier instrumento de gestión de política de empleo que se cree en sede autonómica (y por derivación local) deba actuar en estrecha coordinación con el organismo gestor estatal de la política de empleo y con el responsable equivalente en el ámbito comunitario europeo. Las Comunidades Autónomas pueden actuar en el ámbito que ahora estoy examinando a partir de una interpretación amplia de dos preceptos constitucionales: el artículo 148.1.13, que les permite asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico, «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional», y el artículo 149.1.13, que atribuye la competencia exclusiva al Estado sólo «sobre las bases y coordinación de la política de planificación económica»; es decir, tendrían cabida dentro de la interpretación que propugno todas las actuaciones públicas autonómicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo. Igualmente, las posibilidades autonómicas de desarrollar y ejecutar planes estatales para la reestructuración de sectores industriales, de conformar un sector público empresarial propio y de adoptar medidas tendentes a optimizar sus recursos económicos, posibilita a mi entender que se puede efectuar una política incisiva en materia económica y social, en estrecha colaboración con las autoridades locales y con las fuerzas

sociales presentes en el territorio, y no limitarse a reproducir miméticamente normas estatales de subvenciones a empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos, o a quienes pretenden incorporarse al proceso productivo.

En suma, las Comunidades Autónomas no intervienen en las relaciones de trabajo por vía de la legislación laboral al ser inaccesible la misma en virtud de lo dispuesto en el texto constitucional, o dicho más correctamente en puridad jurídica, de acuerdo a la interpretación que hasta el momento presente ha efectuado el Tribunal Constitucional del artículo 149.1.7 de la Constitución. Pero sí puede configurarse un espacio autonómico propio a partir de la utilización de sus competencias (piénsese en los servicios públicos autonómicos de empleo que tienen por objetivo básico gestionar las políticas activas de empleo, en virtud del traspaso de competencias en esta materia operado con anterioridad), y además por la existencia de instancias de concertación que permitan el establecimiento de un diálogo y negociación fluida y eficaz entre los agentes sociales y los poderes públicos (entre los que obviamente deben incluirse los locales) para la resolución de los problemas planteados; instancias cuya constitucionalidad fue aceptada por el Alto Tribunal en la sentencia número 35/1982 de 14 de julio al referirse al Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco; frente al argumento de la parte recurrente de que no existía ningún organismo del Estado que tuviera funciones similares a las que se le atribuían, el Tribunal sostuvo que no por ello su creación tiene tacha de inconstitucionalidad, ya que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en la materia laboral y orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre ella, y esto les permite crear instituciones de autogobierno al amparo del artículo 148.1.1 de la Constitución, «cuyo fin sea el de lograr la armonía de las relaciones laborales y disminuir los conflictos a que éstas pueden dar lugar». A título de ejemplo significativo, repárese en el artículo 38 de la proposición de reforma del Estatuto canario, que regula el Consejo Económico y Social como un órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de Canarias en materia económica y social, cuya finalidad primordial es la de servir de cauce de participación y diálogo en los asuntos socioeconómicos.

La Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, se dicta en un momento en que el marco político, económico y social es sensiblemente diferente del que existía cuando se aprobó la Ley Básica de Empleo de 1980. Ya se ha desarrollado el marco político constitucional y estatutario, con la transferencia de la gestión de las políticas activas de empleo desde el Estado a las Comunidades Autónomas durante la pasada década y la presente. Es decir, ha cambiado el mapa territorial del empleo. Por otra parte, hay una creciente implicación de las Administraciones Locales en la aplicación, ejecución y desarrollo de políticas de empleo, aunque no estuvieran dotadas del marco legal propio para llevar a cabo dicha actividad. Es decir, las Administraciones Locales cada vez tienen más que hacer y decir sobre las políticas de



empleo. También la incorporación de España a la UE a partir de 1986 y la adaptación gradual y paulatina de nuestro marco jurídico, con la obligación, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1997, de adecuar nuestra política de empleo a las orientaciones generales de la política económica comunitaria, a la Estrategia Europea de Empleo y a las directrices anuales para el empleo, implica que la política de empleo española no puede concebirse sin el seguimiento de las líneas básicas y de las directrices comunitarias. Por fin, la apertura de las tareas anteriormente reservadas de forma exclusiva al Instituto Nacional de Empleo (INEM) a las entidades colaboradoras, públicas o privadas, tales como las de información, orientación e intermediación, ha implicado la desaparición del monopolio público de la colocación y que cada vez haya más sujetos que intermedian en el mercado de trabajo.

A mi parecer, los objetivos de las nuevas políticas de empleo que se han de poner en marcha con la Ley de Empleo son básicamente dos: en primer lugar, dar debida respuesta a los nuevos retos de los mercados de trabajo, combinando adecuadamente todos los instrumentos jurídicos disponibles desde el ámbito comunitario hasta el local, con una aplicación estricta del principio de subsidiariedad y con una coordinación adecuada y eficaz de todos los servicios públicos de empleo (comunitario, Servicio Público de Empleo estatal, el de cada autonomía y los de aquellos ámbitos locales que los hayan puesto en marcha). Se trata de conseguir que los instrumentos jurídicos permitan hacer la política de empleo más eficaz y más cercana a la ciudadanía. En segundo término, la búsqueda del pleno empleo estable y de calidad, mediante la adecuada combinación de políticas activas de acceso al mercado de trabajo y de políticas de protección económica para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Atención especial, tanto en políticas «de cantidad» como «de calidad», a los colectivos con más dificultades, como son las mujeres, los desempleados de larga duración, los jóvenes, los discapacitados, y buena parte de los inmigrantes incorporados, de forma regular o irregular, al mercado de trabajo español. Se trata, en definitiva, de prestar atención a un mercado de trabajo cada vez más diversificado y con instrumentos adecuados que permitan hacer frente a esa diversidad, y para ello los nuevos Estatutos de Autonomía han de otorgar el apoyo necesario para llevar a cabo esas nuevas políticas.

Sobre la política de inmigración, en principio competencia exclusiva del Estado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.2 de la Constitución, cabe decir lo siguiente:

El estudio de la normativa aplicable a los trabajadores extracomunitarios debe partir del marco constitucional y estatutario vigente, así como de la doctrina del Tribunal Constitucional, para poder examinar en qué medida se pueden poner en marcha reformas estatutarias que impliquen mayores cuotas de autogobierno autonómicas en los ámbitos de la inmigración y el empleo.

Conviene recordar en primer lugar que el artículo 13.1 de la CE dispone que los extranjeros disfrutarán en España «de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley». Para el Tribunal Constitucional, según la sentencia núm. 107/1984, de 23 de noviembre, no hay en el texto constitucional un principio general de igualdad de trato entre españoles y extranjeros y por ello «la igualdad o desigualdad en la titularidad y en el ejercicio de los derechos dependerá, por propia voluntad constitucional, de la libre voluntad del Tratado o de la ley». A partir de este razonamiento el alto tribunal argumentó la inexistencia de un principio constitucional de igualdad de trato en materia de acceso al mercado de trabajo, recordando que el artículo 35 CE solamente reconoce el derecho al trabajo de los españoles. Ahora bien, sí que debe haber plena igualdad de trato por lo que respecta a las condiciones de trabajo.

Por lo que respecta a la reciente doctrina constitucional, es conveniente reseñar la importante sentencia número 72/2005 de 4 de abril, en la que es objeto de examen el contenido del artículo 19 de la Constitución y el hipotético derecho de un extranjero a entrar en España, así como también a residir libremente en territorio español. La sentencia no afecta directamente a la materia laboral y de empleo, pero tiene una repercusión indirecta innegable, en cuanto que fija criterios jurídicos que pueden acabar suponiendo el derecho de las personas que se encuentran de forma irregular en España a regularizar su situación y, por consiguiente, a tener acceso a las prestaciones ofrecidas por los Servicios Públicos de Empleo.

Según la sentencia ahora analizada, el artículo 19 de la Constitución reconoce, de forma separada y con un contenido diverso, el derecho a entrar en España y la libertad de residencia. El extranjero que no ha estado nunca en España «no puede invocar la libertad de residencia —el derecho a elegir el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente en el territorio español— para amparar una conducta que se sitúa en el ámbito definido por un derecho distinto: el de entrar en el territorio nacional». La sentencia afirma textualmente que el art. 13.1 CE es el precepto que «en nuestra Constitución establece los límites subjetivos determinantes de la extensión de la titularidad de los derechos fundamentales a los no nacionales» [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, FJ 3 b)]. La redacción del apartado 1 del art. 13 CE, que se refiere a los términos en que los extranjeros gozarán de los derechos del Título I CE «en España», pone de manifiesto que la regulación de dicho precepto constitucional no tiene como finalidad reconocer derechos, en general, a los miles de millones de ciudadanos extranjeros que se encuentran en otros países ni, en concreto, convertir en derecho fundamental la eventual expectativa de entrar en España de todos los extranjeros que están fuera de nuestro país y que se presenten en nuestras fronteras, sino, precisamente, regular la posición jurídica de los extranjeros que ya se encuentran en España. El sujeto de derechos al que se refiere la regulación del art. 13.1 CE no es el extranjero sin más, sino el extranjero *en España, el que ya ha entrado en nuestro país*, circunstancia ésta que actúa como presupuesto de la extensión de derechos que lleva a cabo el art. 13.1 CE.

Por eso, ya en su dicción literal, la regulación del art. 13.1 CE no se proyecta en concreto sobre uno de los derechos fundamentales —el derecho a entrar en



España— que se reconocen en el art. 19 CE, lo que tiene como consecuencia que sólo sean titulares de este derecho fundamental los españoles, con las salvedades a que hemos aludido en el último párrafo del fundamento jurídico 4 y que no vienen a desvirtuar esta afirmación. El derecho fundamental del nacional a ser en todo momento aceptado por el propio Estado y, por tanto, a entrar en su país, es uno de los elementos esenciales de la nacionalidad y, en consecuencia, una de las diferencias jurídicas básicas en el estatuto personal del nacional y el extranjero, «tradicional binomio» que sólo progresivamente va siendo objeto de «parcial superación», por ahora, en el marco de «una nascente ciudadanía europea» [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, FJ 3 a)]. «Es claro, pues, que la literalidad del art. 13.1 CE, sin ninguna ambigüedad, no incluye el derecho a entrar en España como derecho fundamental de los extranjeros».

Tras el análisis de la normativa internacional, el Tribunal concluye que «el derecho a entrar en España, con carácter fundamental, sólo corresponde a los españoles y no a los extranjeros». Procede, pues, declarar, que el derecho a entrar en España —«sólo reconocido constitucionalmente a los españoles» (STC 53/2002, de 27 de febrero, FJ 4), como ha expuesto este Tribunal en una afirmación incidental— no es derecho fundamental del que sean titulares los extranjeros con apoyo en el art. 19 CE, aunque, obviamente, quien esté de hecho en España puede solicitar la protección de ese derecho por los Jueces y Tribunales españoles, que deberán tutelarlos de acuerdo con las exigencias impuestas por el art. 24 CE, que sí recoge un derecho del que son titulares los extranjeros.

Por lo que respecta al ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia que afectan directamente a la inmigración, aunque el «núcleo duro» de las mismas corresponda al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, y por ello actúan en los ámbitos de asistencia social, educación, sanidad, vivienda y ejecución de la legislación laboral. En una importante sentencia de 30 de septiembre de 2003, que desestimó el recurso de la Administración del Estado contra el Decreto del Gobierno Vasco por el que se creó el foro para la integración y participación de los inmigrantes en dicha Comunidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco afirmó que una política activa de inmigración no comprende sólo las competencias y potestades reservadas al Estado, sino que también «comprende aspectos que tienen directa relación con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, de necesaria contribución al logro de su integración, tal como se infiere de los artículos 67.3, 68.1 y 70.1 de la Ley 4/2000 de 11 de enero».

Dicha concepción de políticas activas de inmigración es precisamente la utilizada en el Plan Vasco de Inmigración 2003-2005, que pretende desarrollar al máximo las políticas de inmigración en su ámbito competencial, acuñando el concepto de «ciudadanía inclusiva» que hace de la residencia, y no de la nacionalidad, el vínculo exigido para su acceso a la misma. En la misma línea se sitúa el Plan de ciudadanía e integración de la Generalitat de Cataluña 2005-2008, aprobado el mes de abril de 2005. En el Plan, «el criterio básico que reconoce al inmigrante como ciudadano de la sociedad catalana es la residencia, reconocida jurídicamente a través del empadronamiento». La igualdad de trato y la igualdad de oportunida-

des de la persona inmigrada constituyen «los principios de acción estratégica del Plan». En cuanto se refiere a las reformas que se proponen en el marco legislativo del Estado, el Plan pide que se promuevan mecanismos que permitan documentar a las personas en situación irregular, vía arraigo social y laboral, de manera eficaz y flexible. Por fin, el Plan valenciano de la inmigración 2004-2007 subraya la concentración de materias sociales y jurídicas en torno al trabajo del inmigrante, ya que no en vano «el hecho laboral hace converger muchas otras materias, en el caso de las personas inmigrantes, como la residencia, algunos de sus derechos sociales, sus derechos fundamentales, el derecho sanitario, etc.», al tiempo que destaca la importancia de poner en marcha en el ámbito laboral «planes integrales de empleo para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, entre los que están incluidas las personas inmigrantes».

Los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados de Cataluña y Andalucía amplían el ámbito competencial autonómico, como ya he apuntado en la primera parte de mi exposición, de tal forma que se atribuyen competencias para regular las políticas de integración y de primera acogida, para tramitar la concesión de permisos iniciales de trabajo para ciudadanos que pretenden trabajar en el territorio autonómico y que dispongan de la correspondiente autorización de residencia, y para participar en las decisiones estatales que tengan especial trascendencia para su territorio, señaladamente la determinación del contingente anual, a través de los mecanismos establecidos en los propios Estatutos.

Pero también en los otros textos se atribuye a las autonomías competencias en esta materia, por lo que conviene efectuar alguna referencia a los mismos. En el Estatuto de la Comunidad Valenciana se dispone, con extraordinaria concisión, que «la Generalidad colaborará con el gobierno de España en materia de inmigración». En el Estatuto de las Islas Baleares se atribuye a la autonomía la competencia exclusiva en materia de integración social y económica del inmigrante, así como la función ejecutiva en la materia de la inmigración en los términos previstos en la Constitución». En el Estatuto de Autonomía de Aragón se dispone que la Comunidad Autónoma ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias, y que le corresponderá la competencia compartida en «políticas de integración de los inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan en las políticas de inmigración, y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros».

Si ahora prestamos nuestra atención a los textos pendientes de aprobación nos encontramos en primer lugar con el proyecto de Estatuto canario. La redacción del precepto que contempla las competencias autonómicas en materia de inmigración es sensiblemente semejante al de los estatutos catalán y andaluz. De tal forma, se le atribuye a la autonomía «a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación. b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas



en el marco de sus competencias. c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social. d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. e) La promoción y la integración de las personas retornadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes». Igualmente, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Canarias. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere el apartado anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Por fin, la reforma del texto estatutario atribuye también la competencia autonómica para participar en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para el territorio canario dada su situación geográfica y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el texto.

En la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se atribuye competencia exclusiva a la autonomía, con una referencia previa al respeto del marco de lo dispuesto en la CE y las correspondientes leyes del Estado, en materia de «régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes», y la función ejecutiva en materia de fijación, en colaboración con el Estado, «de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de la autorización del trabajo de los extranjeros». Por fin, en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se atribuyen las funciones de primera acogida y las políticas de integración y de participación social, económica y cultural de los inmigrantes. Además se atribuye a la Junta, en coordinación con el Estado y de acuerdo con la legislación estatal, «la tramitación, resolución y revisión en vía administrativa de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Castilla-La Mancha, así como el ejercicio de la función inspectora y sancionadora». Igualmente, la autonomía castellano-manchega participará en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan interés para su territorio, «en particular las que afecten a poblaciones limítrofes con otras Comunidades Autónomas y, preceptivamente, en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros».

En su actuación, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán prestar atención al marco jurídico comunitario, un marco todavía muy incompleto a pesar de los esfuerzos desarrollados por la Comisión Europea desde la adopción de los acuerdos de Tampere en 1999. La Comisión propuso establecer un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración para avanzar en la definición de objetivos comunes, establecer planes de acción nacionales acordes con tales objetivos y un sistema común de control y evaluación; sin embargo, a pesar de las buenas intenciones expresadas públicamente, en realidad se observa que los Estados no han asumido fácilmente ni el mecanismo de coordina-



ción y menos todavía el desarrollo de una normativa comunitaria. A pesar de ello, sigue siendo imprescindible que las políticas y normas de inmigración nacionales sirvan para alcanzar los objetivos y necesidades comunes identificadas a nivel europeo y que consigan compartir una visión común del fenómeno de la inmigración y de sus formas de gestión.

La Unión Europea debe proporcionar el marco jurídico y legislativo general de la política de integración, teniendo en cuenta que ésta debe ser global y estructurada, y complementarse con otras políticas comunitarias que puedan tener una incidencia directa o indirecta en la inclusión de los inmigrantes. Se trata, en definitiva, de responder al carácter multidimensional de la integración y a la globalidad de sus objetivos. La acción de la Unión debe servir de base para las acciones y programas que desarrollen los Estados a través de sus políticas nacionales y que aplicarán las administraciones competentes y los diferentes interlocutores sociales. Los Estados son responsables de llevar a cabo, por su propio interés y por el interés de los demás Estados de la Unión, unas medidas de integración eficaces y efectivas, intercambiando informaciones y experiencias entre ellos.

Esta situación puede cambiar en la siguiente fase de desarrollo del proceso de La Haya pues aun cuando el programa sea menos ambicioso que el de Tampere, la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada en los ámbitos señalados puede modificar el panorama actual descrito y, por consiguiente, es previsible que tanto la política de asilo como la política de inmigración consigan un importante desarrollo en el nuevo período abierto a partir del año 2005.

En los estudios que hemos realizado en el marco de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universidad de Girona, hemos constatado la existencia de un importante vínculo entre las políticas de empleo y de inmigración, tanto por el objetivo común de garantizar la igualdad de trato y no discriminación como por la toma en consideración en numerosas normas de los inmigrantes (en general en algunas ocasiones y de aquellos que tienen dificultades para acceder al mercado laboral en otras) como colectivo con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. Hay que garantizar a todos los inmigrantes regulares el acceso a las políticas de empleo y de formación en idénticas condiciones que los autóctonos.

La importancia de los Servicios de Empleo autonómicos en la gestión de la integración laboral de los inmigrantes nos parece fundamental, tanto por las competencias de que disponen en materia de gestión de las políticas activas de empleo como por las numerosas vías que la vigente normativa de extranjería, en concreto el Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre, ha abierto para que las Comunidades Autónomas asuman un papel más importante en la gestión de todas las políticas de inmigración, incluida por consiguiente la de empleo. Repárese, a modo de breve recordatorio, en la intervención autonómica en la elaboración del contingente y del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, así como en su intervención como controladora de la inexistencia de demandantes de empleo autóctonos como requi-



sito previo para que un empleador pueda contratar a un trabajador extranjero no residente en España.

Se abre paso en definitiva, y con ello concluyo, un período muy interesante desde el terreno político y social, en donde sería necesario, y espero y deseo que lo sea en la realidad, un esfuerzo por parte de todas las fuerzas políticas y sociales para garantizar tanto el pleno respeto al marco constitucional como el pleno desarrollo de los derechos sociales y laborales autonómicos, de los textos aprobados y de los que se encuentran en camino.

La ciudadanía, en general, y el mundo del trabajo, en particular, tienen derecho a exigir a los poderes públicos que eviten polémicas estériles y que centren sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes en nuestra sociedad, señaladamente la calidad del empleo.

Bienvenidos sean los nuevos estatutos autonómicos si pueden contribuir a ello y a un desarrollo más progresista del texto constitucional de 1978. Porque, que nadie lo olvide, la España de 2006 es muy diferente, mucho más libre y diversa, que la del año 1978, y sería un contrasentido que un texto que sirvió para devolver la libertad plena a la ciudadanía española se convirtiera ahora en un corsé que limitara el ejercicio de nuevos derechos.

