

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRABAJO Y EMPLEO

Recaredo GARCÍA GASPAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL CONCEPTO DE LEGISLACIÓN LABORAL Y EL ALCANCE COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.– III. PRECEDENTES. ANTERIORES REDACCIONES DEL EAAr.– IV. SITUACIÓN ACTUAL. 1. Contenido del EAAr de 2007. 2. Derechos y deberes. 3. Principios rectores de las políticas públicas. 4. Competencias. *A. Competencias exclusivas. B. Competencias compartidas. C. Competencias ejecutivas.*– V. PROCESO DE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS EN EL ORDEN LABORAL.– VI. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO.– VII. LEGISLACIÓN VIGENTE.– VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.– IX. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es analizar el impacto que ha tenido el reciente proceso de revisión y reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAr) en las materias laborales –empleo y trabajo–, así como valorar las posibilidades de desarrollo normativo y competencial que, en su caso, se abren en estos ámbitos para los poderes públicos aragoneses.

Frente al anterior texto, aprobado por *Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto*, y reformado posteriormente en 1994 y 1996, el contenido del vigente EAAr (*Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril*) arranca con un Preámbulo breve, pero clarificador, en cuanto a la motivación que ha llevado a su aprobación. En pocas líneas, se trasluce de forma inmediata el espíritu reivindicativo de un nuevo texto que persigue profundizar y perfeccionar los instrumentos de autogobierno, así como ampliar y consolidar espacios competenciales, mejorar el funcionamiento institucional o delimitar los derechos de los aragoneses. En este marco de asunción de nuevas competencias no arrojadas en el texto de 1982 y, concretamente, en la materia que nos ocupa –la sociolaboral–, cabe señalar las políticas de integración de inmigrantes, la función pública inspectora en materia de trabajo o la actividad de fomento ligada a las subvenciones públicas.

Conviene destacar que en el ámbito laboral, como en otros ámbitos de las políticas públicas, el EAAr ha sido un texto pacífico, acorde con la legitimidad constitucional y alejado de disputas partidistas. La inequívoca consti-

tucionalidad de los preceptos estatutarios relativos a las materias de empleo y trabajo ha apartado al texto estatutario de litigios constitucionales.

Antes de entrar en el análisis de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia laboral, debemos señalar que la reforma estatutaria de 2007 no supone una alteración del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la CA cuyo alcance, por otra parte, viene claramente identificado en la Constitución Española de 1978 (CE) que, en su art. 149.1.7^a, reserva en exclusiva para el Estado la legislación laboral, a la vez que permite a las CCAA la ejecución de la misma. Pues bien, el presente estudio se propone analizar el estado de la cuestión, acercándonos a la materia del empleo y las relaciones laborales y a su tratamiento autonómico a lo largo de los últimos 27 años. En una época de crisis económica como la que ahora estamos viviendo, lo socio-laboral, no sólo en su vertiente jurídico material y como fuente directa de derechos, sino como uno de los ejes básicos de las políticas públicas e incluso de programas políticos y estratégicos, ostenta un protagonismo de primer orden en la vida política y social.

II. EL CONCEPTO DE LEGISLACIÓN LABORAL Y EL ALCANCE COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Antes de profundizar en el desarrollo estatutario en relación con la materia socio-laboral, conviene hacer algunas precisiones en torno a este concepto. La CE atribuye de forma exclusiva al Estado las competencias en materia de legislación laboral (art. 149.1.7^a), así como de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17^a), sin perjuicio de que posibilite su ejecución por los órganos y servicios propios de las CCAA. Ambos bloques legislativos conforman lo que denominaremos la materia sociolaboral. Y vista la reserva en exclusiva de esta materia al legislador estatal, comenzaremos nuestro análisis reconociendo el limitado espacio reservado a las CCAA en este ámbito.

Pero ¿qué debemos entender por legislación laboral? La jurisprudencia asentada por reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) viene a establecer que la expresión “*legislación laboral*” referida en el art. 149.1.7^a de la CE incluye, en un sentido amplio, tanto las leyes, como los reglamentos que las desarrollan (STC 18/1982 y 7/1985). La STC 18/1982 distingue entre «*los reglamentos ejecutivos, que están directa y concretamente ligados a una ley, de manera que dicha ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento*» y los «*reglamentos de organización*» que, todo lo más, «*alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos, de una u otra forma, en la organización administrativa, pero no en los derechos y obligaciones de éstos*». De esta clasificación de los reglamentos deduciremos que los “*de organización*” no tienen porque configurarse necesariamente como complementarios o desarrolladores de la ley.

La asignación al Estado de la competencia exclusiva en materia legislativa y reglamentaria laboral –competencia normativa completa– garantiza la uniformidad en la ordenación jurídica de esta materia (STC 18/1982) en todo su territorio y la unidad del mercado de trabajo, a la vez que asegura el principio de igualdad que, en derechos y obligaciones, tienen todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE). Asegura igualmente la STC 18/1982 que *“cuando la Constitución emplea el término legislación laboral y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustraría la ordenación jurídica de la materia que, sólo mediante la colaboración entre ley y reglamento, puede lograrse”*. Lo mismo reitera la STC 7/1985, de 25 de enero, que bajo el término *legislación laboral “incluye tanto las leyes como los reglamentos que desarrollan la ley y, por tanto, son complementarios de la misma”*. No queda pues a la CA más espacio que la mera estructuración interna de la organización de los servicios administrativos necesarios para aplicar la legislación estatal, legislativa y reglamentaria.

Pero a pesar de la uniformidad de la normativa laboral consagrada en el art. 149.1.7ª CE, así como en reiteradas sentencias del TC, se viene produciendo una diferente aplicación administrativa del marco regulador que, a su vez, está provocando la conformación de una diversidad de “políticas laborales autonómicas” en el marco de las relaciones de trabajo, sobre todo en materia de políticas de empleo, prevención de riesgos laborales, negociación colectiva y concertación social. Un ejemplo claro de esto lo encontramos en la imagen de unidad que, formalmente, presenta el denominado Sistema Nacional de Empleo¹, y que no ha impedido que las diferentes CCAA, a medida que han ido recibiendo el traspaso de las funciones en materia de trabajo, empleo y formación, hayan ido configurando sus propios Servicios Públicos de Empleo, estableciendo sus propios planes de empleo autonómicos o articulando sus singulares programas de formación o de promoción del empleo. En este marco de potestades autonómicas de ejecución y organización se produce, por ejemplo, la creación del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) mediante *Ley 9/1999, de 9 de abril*².

1. La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, define en su art. 5 el Sistema Nacional de Empleo como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. Añade que el Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas.

2. La Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo justifica su creación en que se trata de un servicio público encargado de la gestión de las políticas de empleo y de formación y readaptación profesional, cuyo cumplimiento constituye un fin de interés público que el artículo 40 de la Constitución configura como un principio rector de la política social y económica. Así, a través de esta ley se atribuyen al Instituto

La reciente revisión de los EEAA, entre los que se encuentra el aragonés, ha venido a apostillar lo irreversible de esta diversidad. Así, el nuevo EAAR de 2007 desciende a un mayor grado de detalle al referirse, en su art. 77, a la competencia ejecutiva de *“trabajo y relaciones laborales”* e incluir, dentro de ella, materias como las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, además de la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora propia en dichas materias.

Antes de seguir adelante con nuestro análisis, seccionaremos la materia socio-laboral en dos parcelas: trabajo y protección social. Dejando a un lado el ámbito de la protección social (Seguridad Social, Acción y Servicios Sociales y Sanidad), que es objeto de otros capítulos, centraremos este estudio en el ámbito de las relaciones laborales, el empleo, la inmigración socioeconómica y la prevención de riesgos laborales.

Pero siguiendo con la definición del concepto *“laboral”*, hemos de atenernos también a reiteradas sentencias del TC que lo identifican con la relación de trabajo asalariado. Así lo recoge la STC 35/1982, según la cual, el adjetivo laboral no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. *“Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo, por consiguiente, como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo³, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”*.

En el mismo sentido, la STC 39/1982 establece, al referirse a la competencia exclusiva del Estado en el orden laboral, que a éste le compete legislar sólo los *“institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena”*, entendido en el sentido estricto que le confiere el art. 1 del *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*. Pues bien, con respecto a las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios, las CCAA sólo tienen atribuidas potestades de ejecución de la legislación estatal, entendiéndose que los

Aragonés de Empleo funciones en relación con la intermediación en el mercado de trabajo, con la planificación, gestión y control de políticas y programas de empleo, con la ejecución y gestión de los planes y programas de formación profesional ocupacional y continua o con la ejecución relativa al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores, y, en su caso, la potestad sancionadora, en las materias relativas al empleo y desempleo, en los términos establecidos por la legislación del Estado.

3. La Ley 8/1980 fue derogada y sustituida por *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*

actos y normas de ejecución comprenden normas reglamentarias de contenido meramente organizativo o administrativo. Así, las CCAA pueden aprobar reglamentos que afecten a la organización de los servicios y órganos correspondientes en materia de su competencia. Ya se ha citado anteriormente la creación del INAEM y cabe citar, también en este apartado, la creación del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral, mediante el *Decreto 336/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón*⁴.

Pero en consecuencia con lo antedicho, cabe inferir que otras materias, sólo relacionadas indirectamente con el trabajo por cuenta ajena, quedan abiertas a la competencia autonómica. Por ello, al margen de la restrictiva acotación en el orden de las relaciones laborales, las CCAA vienen desarrollando una significativa actividad legislativa paralela a la estatal en una serie de materias de perfil laboral como son la regulación o el fomento de las cooperativas de trabajo asociado, las políticas de fomento del empleo o la formación profesional para el empleo. Por ello, Aragón, como el resto de CCAA, consigna en sus Presupuestos importantes partidas para estas políticas, las gestiona a través de su propio Servicio Público de Empleo (INAEM), establece sus propios programas de formación y promoción de empleo, acomete desarrollos normativos y reglamentarios de normas estatales y planifica el desarrollo económico y social de Aragón con la participación y el consenso de los Agentes Sociales (*Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón 2008/2011, suscrito el 18 de septiembre de 2008 entre el Gobierno de Aragón, las organizaciones sindicales UGT y CCOO y las asociaciones empresariales CREA y CEPYME*).

Y es precisamente en relación con las políticas de empleo, donde se ha superado el concepto restrictivo de “*lo laboral*”. El concepto “*políticas de empleo*” tiene carácter transversal por trascender lo meramente laboral –concepto limitado a las relaciones trabajador/empresario–, por abarcar a otros colectivos y ámbitos - empresas de economía social o autónomos- y por encuadrarse dentro de la actividad de fomento que incluye la facultad de la CAAR de otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, entre las que se incluyen, lógicamente, las dirigidas al fomento del empleo (art. 79 del EAAR).

En todo este contexto de competencias de perfil laboral, la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, constituye el marco normativo general de las políticas de empleo y delimita el marco de actuación en el mercado de trabajo de los Servicios Públicos de Empleo (referencia que incluye tanto al Estatal como a los Autonómicos, conformados en las diferentes CCAA a medida que se han ido produciendo los diferentes trasposos de funciones en materia de

4. El *Decreto 336/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón*, crea el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral de Aragón, dependiente de la Dirección General de Trabajo del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón. Fue creado como órgano competente en materia de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de la Administración Laboral.

empleo y formación ocupacional). Esta Ley consolida una realidad dispersa que, en los últimos 20 años, se ha ido fraguando en el Estado de las Autonomías como consecuencia de la paulatina asunción de competencias por las diferentes CCAA: la configuración de políticas de empleo autonómicas. Esta ley evidencia que la ordenación jurídica del empleo y el diseño de las políticas activas de empleo superan el ámbito de lo laboral. Así, en su exposición de motivos se manifiesta que *“el método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas”*. Sin perder de vista los principios de igualdad de oportunidades, no-discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad en la prestación de servicios, la *Ley 56/2003* tiene por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo, ofreciendo a los desempleados una atención preventiva y personalizada por los servicios públicos de empleo (estatal y autonómicos), con especial atención a los colectivos desfavorecidos. Sin tapujos, el articulado de la ley reconoce la facultad de las CCAA para articular sus propias políticas de empleo de forma paralela a las del Estado. Así, *“de conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las CCAA en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas”* (art. 3.2). Igualmente, *“las CCAA, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo”* (art. 3.3). Por su parte, el art. 26 establece que *“el Gobierno y las CCAA adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, mujeres, parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados e inmigrantes...”*.

III. PRECEDENTES. ANTERIORES REDACCIONES DEL EAAR

El texto del antiguo EAAR de 1982 y sus posteriores reformas de 1994 y 1996, se articulan como textos eminentemente orgánicos, a través de los cuales se configuran los poderes públicos aragoneses y se estructuran las competencias de la CA. Por el contrario, el texto estatutario de 2007 -al igual que el resto de los estatutos de nueva generación aprobados en los últimos años- contiene, junto a la parte orgánica, una extensa parte dogmática, a la que nos referiremos más adelante y en la que se asienta un amplio catálogo de derechos de los aragoneses, así como de los principios que han de regir las políticas públicas.

En un solo artículo, el 6º, el viejo Estatuto de 1982 liquidaba una cuestión que cobrará mucho mayor protagonismo en el texto vigente de 2007: los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses –remitiendo, en este caso, a los ya establecidos en la CE– y los cometidos que asigna a los poderes públicos aragoneses dentro del ámbito de sus competencias, entre los que se recoge, el impulso de una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses. Varias normas de promoción de empleo han motivado su elaboración amparándose en esta encomienda. Así, el *Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión* o el *Decreto 137/2006, de 6 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Programa Intro, para la integración laboral al trabajo ordinario de personas con discapacidad*, entre otros, citan en su parte expositiva el referido art. 6.2.b) del EA de 1982.

Entrando ya en el ámbito de la delimitación competencial, el EA de 1982 distingue competencias exclusivas de la CA de Aragón, frente a otras de desarrollo legislativo o de ejecución. Entre las competencias exclusivas, relacionadas en su art. 35, el texto no recoge ninguna referencia a materias propias del orden sociolaboral. El texto de 1982 tampoco recoge ninguna mención al ámbito sociolaboral cuando, en su art. 36, se refiere a la posibilidad de desarrollo legislativo o de ejecución de materias propias de la legislación básica del Estado. No obstante, el art. 37 dispone que la CAAr podrá ejercer competencias, entre otras, en materias de legislación laboral y cooperativas, estableciendo dos procedimientos para su posible asunción: o bien transcurridos los cinco años previstos en el art. 148.2 CE, previo acuerdo de las Cortes de Aragón adoptado por mayoría absoluta y previa ley orgánica aprobada por las Cortes Generales según lo previsto en el art. 147.3 CE; o bien mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 CE, bien a iniciativa de las Cortes de Aragón, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

La modificación para la asunción de nuevas competencias se produce con la 1ª reforma del Estatuto aragonés en el año 1994 (*Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo*). Dicha reforma modifica el art. 35 ampliando así las competencias exclusivas de la CA e incorporando la relativa a Cooperativas. Es esta una cuestión importante en el estudio que nos ocupa dado que, entre los diferentes tipos de cooperativas, se incluyen las de trabajo asociado que, en muchos de los aspectos jurídicos que las conforman, tienen un claro componente laboral (régimen de trabajo, suspensión y excedencias; modificación, suspensión o extinción por causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor; sucesión de empresa...).

Si bien es cierto que el texto original de 1982 recogía en su art. 57 la facultad para la DGA de fomentar las sociedades cooperativas, la reforma de 1994 extiende esta competencia al ámbito de la regulación de la materia cooperativa, convirtiendo esta cuestión en competencia exclusiva para Aragón

dentro de su territorio. Fruto de la incorporación de esta materia al marco competencial autonómico fue la *Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón*, que tiene por objeto regular y fomentar las sociedades cooperativas que se constituyan y desarrollen sus actividades dentro del territorio aragonés, definiendo las cooperativas como sociedades que asocian a personas para realizar actividades económicas y sociales de interés común y naturaleza empresarial.

También la reforma estatutaria de 1994 vino a modificar y clarificar el art. 37 del texto original, expresando que corresponde a la CA la ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia laboral. Hay que aclarar en esta cuestión, que de conformidad con el art. 149.1.17^a CE, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedaban reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

Por su parte, la reforma estatutaria de 1996, aprobada por *Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre*, en nada alteró las nuevas referencias a la materia laboral ya introducidas con la modificación de 1994.

Por tanto, hasta la aprobación del nuevo EAAR en 2007, la configuración competencial contenida en el primitivo texto de 1982, incluidas sus dos reformas de 1994 y 1996, quedaba como sigue:

- Competencia exclusiva de la CAAR en materia de cooperativas, asignada a raíz de la reforma de 1994 y que engloba la facultad no sólo de fomentar, sino también de regular las sociedades cooperativas.
- Competencia ejecutiva en materia laboral, con el limitado alcance ya expuesto en el epígrafe anterior.

Antes de entrar a analizar la nueva delimitación competencial y las importantes novedades traídas por el EAAR de 2007, conviene hacer una referencia expresa a una competencia que, ya desde el primitivo texto estatutario de 1982, se reservó en exclusiva a la CAAR. Se trata de la "*planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de Aragón, dentro de los objetivos marcados por la política nacional*". Precisamente, en la facultad para desplegar este ámbito generalista de actividades y funciones de fomento, se han apoyado reiteradamente las políticas de promoción de empleo establecidas por el Gobierno Autonómico. Por citar algunos ejemplos, mencionaremos el *Decreto 32/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad*, que comienza su parte expositiva motivando la aprobación de esta norma en esta competencia recogida en el art. 35.1.24 del EA. La misma referencia se contiene en otras normas de fomento de empleo como en el *Decreto 121/2002, de 9 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el programa NOVEM que regula incentivos a la creación de empleo en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo*; en el *Decreto 47/2004, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad*; o en el *Decreto 46/2004,*

de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo autónomo. Ya desde los primeros textos estatutarios, el instrumento del fomento del desarrollo económico –entendido como materia transversal a muchas políticas públicas– se configura como una herramienta útil de actuación administrativa y propicia para la configuración de políticas de empleo propias.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

1. Contenido del EAr de 2007

El nuevo EAr de 2007 prácticamente duplica el número artículos y eleva a nueve los títulos que lo rubrican, frente a los cinco que recogía la norma anterior. Esta ampliación de contenidos y materias, tiene su reflejo también en el contenido reservado a la temática sociolaboral. El nuevo texto, como ya se ha señalado anteriormente, incorpora como sustancial novedad un bloque dogmático a través del Título I en el que acoge derechos y deberes de los aragoneses, y establece una serie de principios programáticos que han de regir las políticas públicas. En ambas cuestiones, el texto destaca principios de ámbito estrictamente sociolaboral o, si bien de espectro más general, también aplicables a dicho ámbito.

2. Derechos y deberes

Así, en el apartado de derechos, el nuevo EA recoge el derecho de las personas a la no discriminación, a las prestaciones sociales destinadas a su bienestar y a los servicios de apoyo a las responsabilidades familiares para conciliar la vida laboral y familiar (art. 12) o el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad (art. 16), entre los que debemos incluir el Servicio Público de Empleo autonómico (Instituto Aragonés de Empleo).

En cualquier caso, el reconocimiento de todos estos derechos en el vigente EAr no añade un plus competencial al ámbito que corresponde a la CAAr, si bien esta opción legislativa de incluir un catálogo de derechos en la norma estatutaria, la transforma de una norma básicamente institucional en una “norma fundamental” de Aragón equiparable, en nuestro territorio, a la CE.

Cabe destacar que, a diferencia de otros Estatutos de reciente aprobación⁵, en el bloque de derechos del texto aragonés no se han recogido expre-

5. La *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* recoge en su art. 25 los denominados “Derechos en el ámbito laboral” entre los que se encuentran el derecho de los trabajadores a formarse y promoverse profesionalmente y a acceder de forma gratuita a los servicios públicos de ocupación; el derecho de las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinser-tarse al mismo y no disponen de medios de subsistencia propios a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo; el derecho de los trabajadores a ejercer las

samente derechos relativos al empleo. Es obvio que, a pesar de no aparecer citados expresamente, la declaración general recogida en los art. 6 y 11 del EAAr, que reconoce a todos los aragoneses los derechos y libertades recogidos en la CE y los incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de protección de los mismos, abarca, entre otros, los derechos constitucionales al trabajo, a la promoción profesional o a una remuneración justa. No obstante, si que llama la atención que el EEAar dedique artículos específicos a derechos como la salud, a un medio ambiente equilibrado o al acceso a la cultura y, en cambio, traslade al apartado de principios rectores de las políticas públicas todas las referencias al empleo.

3. Principios rectores de las políticas públicas

Pero donde existe un salto cualitativo y cuantitativo con respecto al EA de 1982 es en el apartado de principios rectores de las políticas públicas (Título I, Capítulo II). En este bloque, en el que se prescriben una serie de actuaciones programáticas para los poderes públicos, existen varias referencias a aspectos y espacios enmarcados en el orden sociolaboral. De forma general, y al igual que en el texto de 1982, se establece que corresponde a los poderes públicos aragoneses *“impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que favorezcan el arraigo y el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón”* (art. 20). Pero tras este enunciado, de carácter más general y transversal, se despliegan un conjunto de artículos que, cabría pensar que vienen a reforzar los ámbitos competenciales delimitados en el Título V de este nuevo Estatuto y que se configuran como auténticos objetivos programáticos. De entre todos estos objetivos encuadrados en los denominados principios rectores, destaca en el estudio que nos ocupa lo previsto en el art. 26 que, bajo el epígrafe de *“Empleo y trabajo”*, encomienda a los poderes públicos de Aragón que promuevan *“el pleno empleo de calidad*

tareas laborales y profesionales en condiciones de garantía para la salud, la seguridad y la dignidad de las personas; el derecho de los trabajadores, o sus representantes a la información, la consulta y la participación en las empresas; el derecho de las organizaciones sindicales y empresariales a ejercer sus funciones en los ámbitos de la concertación social, la participación y la colaboración social.

Por su parte, la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía*, en su art. 26, bajo el epígrafe *“Trabajo”* garantiza a todas las personas el ejercicio del derecho constitucional al trabajo y reconoce el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, el acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad, el acceso a la formación profesional y el derecho al descanso y al ocio. Asimismo garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce y su participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía.

en condiciones de seguridad; la prevención de los riesgos laborales; la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo; la formación y promoción profesionales; y la conciliación de la vida familiar y laboral". Se sitúa así el empleo, dentro del nuevo texto estatutario, entre los objetivos prioritarios de las políticas públicas de la CAAR, destacando la inclusión de matices que adjetivan la palabra empleo, como "pleno" o "de calidad", que confieren a este concepto un valor añadido, al igual que ocurre al incorporar a este rotundo párrafo otras actuaciones interrelacionadas con el empleo y que, sin duda, contribuyen a esa calidad demandada, tales como la seguridad y la prevención de riesgos, la igualdad en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo, la formación y promoción profesionales y la conciliación de la vida familiar y laboral.

Dentro de los principios rectores ahora analizados y en relación con el empleo, este art. 26 sería pues el núcleo central y sobre el pivotarían otros dirigidos a grupos que requieren de una especial atención de las políticas públicas por ser especialmente vulnerables o por presentar dificultades para acceder al empleo por su edad, sexo o situación personal. A estos grupos pertenecen colectivos como las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad o los inmigrantes. Por ello, en el texto estatutario se disponen actuaciones de los poderes públicos aragoneses para ellos, encomendándoles que orienten sus políticas a garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, entre los que se cita expresamente el del acceso al empleo y el de las condiciones de trabajo (art. 24); que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral (art. 24); que promuevan medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades (art. 25); y que promuevan las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes y la efectividad de sus derechos y deberes (art. 29).

Estamos ante un conjunto de principios de valor programático que enmarcan las competencias atribuidas en el Título V del EAAr de 2007 y que, si bien no afectan en modo alguno a la nueva distribución de competencias, ni alteran el orden de ampliación de estas en un sentido técnico y jurídico, sí que tienen un cometido reforzador y moldeador en el ejercicio de estas competencias por los poderes públicos aragoneses. En este sentido, señala el art. 6.3 que los derechos y principios rectores de las políticas públicas "no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes".

4. Competencias

Entrando ya en el análisis del Título V del nuevo Estatuto hemos de destacar, frente a los textos precedentes, una mayor claridad en cuanto al contenido de las competencias asumidas, distinguiendo entre las exclusivas, las compartidas y las ejecutivas. En estos tres tipos de competencias se recogen nuevas materias no asumidas anteriormente y, entre ellas, varias que pode-

mos encuadrar en el ámbito sociolaboral: políticas de integración de inmigrantes, función pública inspectora en materia de trabajo, régimen económico de la Seguridad Social y políticas activas de ocupación o intermediación laboral.

No debemos perder de vista que las relaciones laborales, junto a otros espacios colaterales como el empleo, la formación o la intermediación laboral, son un elemento primordial en la cohesión económica y social. Además, resulta de interés la regulación de forma específica, en el art. 79, de la competencia de la CA para el ejercicio de la actividad de fomento y que más adelante analizaremos por su incuestionable incidencia en la regulación de materias como el empleo.

A. Competencias exclusivas

Este espacio competencial es definido claramente en el art. 71 del EAAR. En un amplio sentido abarca *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”*. El alcance de la potestad legislativa recogida en el nuevo EA abre nuevos ámbitos normativos a la CA ya que, a la potestad de dictar Leyes y Decretos Legislativos, que ya se recogía en el EA de 1982, se une la de dictar Decretos Leyes por el Gobierno de Aragón en casos de necesidad urgente y extraordinaria. Esta oportunidad abierta al poder ejecutivo desde la aprobación del nuevo texto estatutario, ya se ha aprovechado en materia de empleo con la aprobación del *Decreto Ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la promoción del empleo*, que de forma ágil viene a reforzar y ampliar programas de promoción de empleo ya existentes, respondiendo así al actual contexto económico de crisis y al deterioro del mercado de trabajo.

En el ámbito de las competencias exclusivas, como se viene señalando a lo largo de este estudio, el campo de actuación en materia sociolaboral es escaso, si bien cabe destacar que algunas cuestiones colaterales a esta materia están presentes en este ámbito competencial.

En primer lugar, en el art. 71.31ª se reitera la competencia en materia de Cooperativas y entidades asimilables, con domicilio en Aragón, ya asumida exclusivamente por la CAAR a raíz de la reforma estatutaria de 1994. No obstante, sí que el texto de 2007 define con mayor detalle el contenido funcional de esta competencia y señala que incluye la regulación de su organización, funcionamiento y régimen económico, así como el fomento del movimiento cooperativo y de otras modalidades de economía social. Siendo ambiguo el concepto de economía social, por no contar con una norma jurídica que lo delimite, cabe entender aquí toda actividad económica basada en la asociación de personas en entidades de tipo democrático y participativo, con unos intereses comunes, en la que priman las aportaciones personales de trabajo, voluntarias o laborales, sobre el capital, así como aquellas formas de empresariado o emprendimiento que pueden dar respuesta a la inserción laboral de personas

con dificultades especiales de acceso. En este marco teórico incluiremos las sociedades laborales, las empresas de inserción o los centros especiales de empleo. Por tanto, el “*fomento*” al que se refiere este art. 71.31^a debe entenderse extensivo, entre otras, a todas estas modalidades de economía social.

En el art. 71.32^a se mantiene –ya aparecía en el art. 35.14 el EA de 1982– la atribución, con carácter exclusivo, de la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la CA. Esta política de fomento posibilita un despliegue amplio en ámbitos como el del empleo y, por ello, las más recientes disposiciones del Gobierno de Aragón en materia de promoción de empleo fundamentan su aprobación, entre otras, en esta facultad atribuida a la CA. Citaremos algunos ejemplos: el *Decreto 56/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad*, en su parte expositiva alude a la competencia exclusiva sobre la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la CA; lo mismo ocurre en el *Decreto 57/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales* o en la *Orden de 31 de julio de 2009, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones contempladas en el mismo para la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión a través de empresas de inserción*.

En el art. 71.37^a se recogen las políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia y, especialmente, la de género. Para los poderes públicos aragoneses, también este ámbito de actuación es amplio y justifica el establecimiento de determinadas políticas de empleo orientadas a colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Los incentivos a la contratación laboral o al autoempleo de personas pertenecientes a dichos colectivos son medidas de discriminación positiva que se encuadrarían en lo que este artículo denomina políticas de igualdad social. A este art. 71.37^a se alude también en la parte expositiva de los ya citados *Decretos del Gobierno de Aragón 56/2009 y 57/2009*. De forma más específica, las políticas de fomento de empleo de los últimos años contemplan igualmente incentivos a la contratación por cuenta ajena o al empleo por cuenta propia de mujeres víctimas de violencia de género, en sintonía con esta facultad autonómica de establecer medidas de protección social frente a esta lacra social. Por citar un ejemplo, el *Decreto 56/2009* dedica sus arts. 15 y 16 a establecer medidas de fomento de empleo dentro de lo que denomina *Programa de Apoyo a mujeres víctimas de violencia de género*.

Otras competencias exclusivas en las que se podrían apoyar políticas de fomento de empleo específicas para determinados colectivos o sectores económicos son las recogidas en el art. 71.38^a en referencia a la juventud y a su participación libre y eficaz en el desarrollo social y económico, o en el 71.47^a que comprende, además de su regulación, el establecimiento de medidas para el fomento y desarrollo de empresas artesanales.

B. Competencias compartidas

En este ámbito competencial, recoge el art. 75 del EAAr que *“la Comunidad Autónoma de Aragón 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”*. Es importante y novedoso el alcance de estas competencias compartidas que, en su definición, dota a la CAAr de un margen de actuación que le permite, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer un ordenamiento propio con arreglo a sus peculiaridades e intereses, que venga a complementar normas básicas estatales dictadas al objeto de crear un marco normativo unitario y común para todas las CCAA.

En este espacio de competencias compartidas aparecen algunas referidas a materias sociolaborales. Así, el art. 75.1^a recoge la competencia relativa a la Seguridad Social, a excepción del régimen económico. El art. 75.6^a se refiere a las políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la colaboración 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. Esta competencia compartida conlleva la participación en la gestión de la política inmigratoria a través de la función consultiva para la elaboración del contingente de extranjeros, mediante propuestas sobre las necesidades de mano de obra en el territorio autonómico⁶.

C. Competencias ejecutivas

Clarificador y concreto resulta el art. 77 del EAAr que delimita, de forma precisa, el alcance de la competencia ejecutiva, definiéndola como aquella en virtud de la cual *“la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamen-*

6. *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por las *Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre*, *11/2003, de 29 de septiembre*, y *14/2003, de 20 de noviembre*, y su Reglamento, aprobado por *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre*, establecen la posibilidad de otorgar autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros que no se hallen ni residan en España, a través de distintos procedimientos, tomando en consideración diversas y muy variadas circunstancias del conjunto de estas personas, las características del trabajo que realizarán, o la situación nacional de empleo. El art. 39 de la LO 4/2000, establece la posibilidad de aprobación de un contingente anual de trabajadores extranjeros teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, y al que sólo tendrán acceso las personas que no se hallen ni residan en España. A estos efectos, establece que el Gobierno, en la determinación del nº y características de las ofertas de empleo, tendrá en cuenta las propuestas que eleven las CCAA y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como el correspondiente informe del Consejo Superior de Política de Inmigración.

tos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública". Estas facultades y competencias ejecutivas que la CAAr ha recibido a través de su EA son, en suma, las reglamentarias (con un alcance meramente organizativo y no de desarrollo de leyes), las puramente administrativas, las inspectoras y las sancionadoras que, según la STC 102/1985, "entran, indiscutiblemente, en el orden de la ejecución".

En el marco de esta potestad reglamentaria de ejecución, el art. 77.2ª incluye la competencia de "trabajo y relaciones laborales". Frente al texto estatutario de 1982, -que como ya hemos visto anteriormente, tras la reforma de 1994, incorpora a las competencias de la CAAr, la de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral-, el nuevo texto va más allá y clarifica que, en la competencia de trabajo y relaciones laborales, se incluyen las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo. El reconocimiento expreso de competencias de ejecución en todas estas materias laborales apostilla y ratifica una realidad ya consolidada en los últimos 15 años, a lo largo de los cuales se ha ido produciendo el sucesivo traspaso de funciones de ámbito laboral desde el Estado a la CAAr. Por tanto, el nuevo precepto, como desmenuzaremos en el apartado siguiente, recoge en lo sustancial ámbitos de actuación que ya estaban asumidos y ejecutados por las autoridades laborales autonómicas.

Con respecto a todas estas materias laborales, añade el precepto estatutario que también le corresponde a la CAAr la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora propia. A tal efecto, señala que "los funcionarios de los cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Comunidad Autónoma", y exige que se establezcan fórmulas que garanticen el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la CA de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los correspondientes mecanismos de cooperación. En este sentido, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en sus arts. 15 a 17, garantiza esta colaboración, coordinación y cooperación recíproca entre el Estado y la CA por medio de dos órganos: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La posible dependencia orgánica de la ITSS respecto de la CA para el ejercicio de funciones ejecutivas en materia laboral es un modelo que también se recoge en otros textos autonómicos (Estatuto catalán, Estatuto andaluz). A pesar del carácter de servicio público de la ITSS prestado por un Cuerpo Nacional de Funcionarios (art. 1 LOITSS) y de la concepción única e integral del sistema de ITSS (art. 15.1), el art. 17.3 de la Ley 42/1997, recoge la posibilidad de adscripción orgánica de funcionarios de la ITSS a la Administración Autónoma mediante acuerdo. En la misma dirección, la disp. adic. 7ª prevé la posibilidad de transferencia de funcionarios de la ITSS. Será esta cuestión, por tanto, una materia por explorar y explotar en el futuro.

V. PROCESO DE TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS EN EL ÁMBITO LABORAL

A raíz de la reforma estatutaria de 1994, Aragón ha venido recibiendo, en diferentes fases, el traspaso de varias funciones y servicios en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. Por orden cronológico, se exponen a continuación las principales transferencias a la CAAr en estas materias.

En el año 1995, por medio del *RD 567/1995, de 7 de abril*, se materializa el traspaso de funciones y servicios en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades laborales, así como de varios programas de apoyo al empleo, como el de integración laboral de discapacitados en Centros Especiales de Empleo, el de empleo autónomo y el de fomento de cooperativas y sociedades laborales. También en 1995 la CAAr recibe el traspaso de funciones y servicios en materia de gabinetes técnicos provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (*RD 568/1995, de 7 de abril*).

Pero el grueso de funciones y servicios en materia de trabajo y ejecución de la legislación laboral se asume por medio del *RD 572/1995, de 7 de abril*. Este traspaso supone un avance fundamental en la ejecución por la CA de competencias laborales cuya legislación básica, como ya se ha explicado reiteradamente, está blindada para el Estado en virtud del art. 149.1.7ª CE. Son varias las materias transferidas en aquel momento, a partir del cual, Aragón asume multitud de funciones ejecutivas en materias relativas a condiciones de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, inspección y sanción, mediación arbitraje y conciliación, resolución de conflictos colectivos o expedientes de regulación de empleo.

En materia de condiciones de trabajo, la CA asume funciones ejecutivas en resolución de expedientes de apertura de centros de trabajo, trabajo nocturno, jornada y horarios de trabajo, descanso semanal y horas extraordinarias, determinación de fiestas laborales de ámbito local, trabajo de menores, funciones de la autoridad laboral de suspensión de traslado de trabajadores, de comedores y economatos y de autorización de las empresas de trabajo temporal.

En materia de seguridad e higiene en el trabajo, asume la fiscalización, a través de la ITSS, de la prevención de accidentes y de la seguridad e higiene en el trabajo o la recepción de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Respecto de las relaciones colectivas de trabajo, la CA recibe las competencias correspondientes a la autoridad laboral en materia de Convenios y acuerdos colectivos cuyo ámbito territorial no exceda el de la CA, el conocimiento de las declaraciones de huelga y cierres patronales y la representación de los trabajadores en las empresas.

En materia de inspección y sanción, el *RD 572/1995* establece que la ITSS cumplimentará los servicios que, dentro del marco de funciones y com-

petencias de este cuerpo, le encomiende la CA. En esta cuestión, la *Ley 42/1997*, ya citada anteriormente, establece en su art. 18.2 que “*el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependerá orgánicamente de dicha Autoridad Central y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones*”⁷. Los funcionarios de dicho Sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependerán funcionalmente, por tanto, de la Administración General del Estado o de la Autónoma correspondiente, en función de la materia en que actúen”. La colaboración y coordinación en la función inspectora se garantiza a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, la Ley recoge el acuerdo bilateral entre la Administración General del Estado y la de cada CA como instrumento para establecer la composición, régimen de funcionamiento y cometidos de las Comisiones Territoriales⁸.

También se transfiere a la CAAR el ejercicio de la facultad de imposición de sanciones previstas en la normativa vigente (*Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre infracciones y sanciones en el orden social*).

En materia de mediación, arbitraje y conciliación, la CA asume la gestión de las funciones de mediación en las negociaciones o controversias colectivas de carácter laboral, la gestión de las funciones de arbitraje de las controversias laborales, tanto individuales como colectivas, que empresarios y trabajadores puedan someter a los órganos creados para dirimirlos, así como la conciliación previa a la tramitación de los procedimientos laborales ante los Juzgados de lo Social. En uso de esta función mediadora, en noviembre de 1998, se creó el Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje⁹, que vino a facilitar la solución extrajudicial de conflictos laborales en Aragón.

7. La *Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* establece que “*la Administración General del Estado y la de las CCAA que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizarán el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*”.

8. La *Ley 42/1997* ha dispuesto órganos colegiados para la colaboración y cooperación recíprocas entre las Administraciones con competencias en materia de ITSS (art. 15), mediante la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (art. 16), la constitución en el ámbito territorial de cada Autonomía de las nuevas Comisiones Territoriales de la ITSS, así como el instrumento del Acuerdo bilateral entre la Administración General del Estado y la de cada CA (art. 17), sin perjuicio de la integración orgánica del Sistema de Inspección (art. 18).

9. El Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje es un Organismo de gestión compartida, integrado por la Confederación Regional de Empresarios de Aragón, la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa de Aragón, la Unión General de Trabajadores de Aragón, Comisiones Obreras de Aragón y el Gobierno de Aragón, que asumió su entera financiación.

Igualmente, Aragón asume el depósito de los estatutos de los sindicatos de trabajadores, de las asociaciones empresariales y de funcionarios, así como el Registro y depósito de las actas relativas a las elecciones de órganos representativos en la empresa y de los datos relativos a la representatividad de los órganos empresariales, además de las funciones inherentes a la expedición de certificaciones de la documentación en depósito.

Se traspasan también a la CA las funciones atribuidas a los órganos administrativos, respecto a los conflictos colectivos, por la Ley de Procedimiento Laboral (*RDLeg 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral*).

Por último, en materia de expedientes de regulación de empleo, la CAAr asume la instrucción y resolución de expedientes de regulación de empleo para autorizar reducciones de jornada, suspensiones y extinciones de las relaciones laborales fundadas en causas económicas, técnicas, organizativas, de producción y de fuerza mayor.

Cabe señalar que, en consonancia con el art. 149.1.7ª CE, el *RD 572/1995*, sigue manteniendo el Estado, de forma exclusiva, las siguientes funciones y materias:

- a) Las relativas a migraciones interiores y exteriores.
- b) La alta inspección.
- c) Determinados expedientes de regulación de empleo correspondientes a empresas pertenecientes al Patrimonio del Estado, o que tengan la condición de Sociedades Estatales o que estén relacionadas con la defensa nacional o cuya producción sea declarada de importancia estratégica nacional mediante una ley.

Habría que esperar hasta el año 1998 para recibir el traspaso de otra importante materia de marcado perfil laboral como lo es la formación profesional ocupacional. Así, a través del *RD 300/1998, de 27 de febrero*, se traspasan de la Administración del Estado a la CAAr las funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Entre las materias traspasadas, destacan la gestión de la formación profesional ocupacional que venía realizando el Instituto Nacional de Empleo y, en consecuencia, la CA asume, dentro de su ámbito territorial, la ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional regulado por *RD 631/1993, de 3 de mayo* –hoy derogado–, o norma que lo sustituya¹⁰, cuya aprobación corresponde al Gobierno de la Nación. Esta ejecución comprende, entre otras, las actividades de programación, así como la organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas del propio Plan Nacional

10. El *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo*, deroga el *Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional*.

de Formación e Inserción Profesional; el establecimiento de contratos-programa cuyo ámbito de aplicación sea el territorio de la CAAR, informando de ello a la Administración del Estado; la autorización de centros colaboradores para desarrollar cursos, cuando actúen dentro del territorio de la CAAR; la selección de alumnos; la titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del Instituto Nacional de Empleo¹¹, en el ámbito territorial de la CAAR, (salvo el centro sito en Huesca que tiene la condición de Centro Nacional y cuya titularidad se reservó el Estado hasta el año 2002); la gestión de un Registro de Centros y Entidades Colaboradoras en el ámbito territorial de la CAAR, coordinado con el Registro General del INEM; o la expedición de certificados de profesionalidad de acuerdo con la normativa general que se apruebe, en desarrollo de lo dispuesto en la legislación del Estado.

Por último, en el año 2002 se cierra el traspaso de funciones en materia de trabajo, empleo y formación a través del *RD 646/2002, de 5 de julio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación*. Por medio de esta norma, la CAAR completa un proceso de asunción de competencias en materia de políticas activas de empleo –entendidas, según el art. 23 de la Ley 56/2003, como “*el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social*”–. Además de la gestión de las políticas activas de empleo, la CA asume funciones en materia de intermediación laboral, materializadas en la prestación de servicios a través de la red de oficinas de empleo, cuya titularidad y organización se recibe en este traspaso. Desde este momento corresponden a la CA las funciones de inscripción y registro de los demandantes de empleo; de ejecución relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales; de autorización de las agencias de colocación, cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la CAAR; y las actividades, en el territorio de la CA, de la Red EURES (European Employment Services), definida en la Decisión de la Comisión Europea de 22 de octubre de 1993.

En materia de gestión y control de políticas de empleo, la CAAR asume la gestión y control, en su ámbito territorial, de las subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo, que otorgaba la Administración del Estado a través del INEM. En este espacio de fomento del empleo por medio de subvenciones se traspasan los siguientes programas: escuelas taller y talleres de empleo; colaboración del Servicio Público de Empleo con corporaciones locales, organismos públicos e instituciones sin ánimo de lucro para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios

11. El Instituto Nacional de Empleo (INEM), a raíz de la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, cambia su denominación a Servicio Público de Empleo Estatal.

de interés general y social; contratación indefinida de personas con discapacidad; agentes de empleo y desarrollo local; proyectos y empresas I+E; subvenciones de cuotas a la Seguridad Social para quienes hubiesen percibido la prestación por desempleo en su modalidad de pago único; y estudios y campañas de promoción local.

En cuanto a la potestad sancionadora, se asignan a la CAAR las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores y, en su caso, la potestad sancionadora, en materia de empleo, en los términos que establece la legislación del Estado.

Mención aparte merece la denominada formación continua para trabajadores ocupados. La ejecución derivada de este ámbito de gestión estaba reservada al Estado y excluida, por tanto, de los procesos de traspasos de funciones y servicios que se produjeron a las CCAA en la década de los 90 en materia de trabajo, empleo y formación. Esta situación cambió radicalmente a partir de las SSTC 95/2002 y 190/2002 que delimitaron las esferas de actuación de la Administración General del Estado y de las CCAA en materia de formación continua, ubicándola dentro del orden laboral. Ambas sentencias se dictaron en respuesta a las controversias surgidas sobre la gestión de los fondos destinados a la formación continua para desarrollar las actividades de formación profesional de trabajadores ocupados. Ante los litigios planteados por Cataluña y Galicia, el TC parte del criterio de que la formación profesional de los trabajadores que ya están ocupados, es una actividad que forma parte de las relaciones de trabajo, razón por la cual el título competencial adecuado es el relativo a legislación laboral, en cuya materia el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre la legislación y los reglamentos ejecutivos, en tanto que a las CCAA les está atribuida la titularidad de la competencia de ejecución en la materia controvertida y la regulación de los aspectos internos de aquellos servicios que ejecuten la legislación estatal. El sentido de estas sentencias provocó que, a partir del año 2005, las CCAA –incluida Aragón– comenzasen a ejecutar parte de los fondos de formación continua.

Más tarde, con el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, se supera la dualidad entre formación profesional ocupacional –dirigida a trabajadores desempleados–, y formación continua –dirigida a trabajadores ocupados–, configurándose el nuevo subsistema de formación profesional para el empleo que encuadra la formación orientada tanto a trabajadores ocupados, como a desempleados. En dicho RD se delimitan los ámbitos de gestión correspondientes al Estado y a las CCAA. Señala el art. 23 que “en el ámbito autonómico, la oferta de formación profesional para el empleo comprenderá la formación dirigida a trabajadores desempleados y ocupados en la proporción que las CCAA determinen en función del número de trabajadores que se hallen en cada situación y, en su caso, de otras circunstancias objetivas. Asimismo, corresponde a las CCAA, en el ejercicio de sus facultades de autoorganización, determinar la proporción de los trabajadores a formar a través de cada una de las vías de desarrollo de su oferta formativa...”.

VI. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

Las políticas activas de empleo no se aplican únicamente en el ámbito de la contratación laboral, sino también en otros espacios subjetivos como el autoempleo por cuenta propia, el empleo a través de empresas de economía social -como las cooperativas de trabajo asociado o las sociedades laborales- o la puesta en marcha de empresas de inserción para facilitar la integración laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. Por ello, el art. 79 del EAAr, dedicado monográficamente a la actividad de fomento, permite reforzar la facultad subvencionadora de la CA en materia de empleo. Señala con carácter general dicho art. que *“en las materias de su competencia, corresponde a la CA el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”*. A su vez, este art. guarda estrecha relación con el anteriormente comentado art. 71.32ª, que reserva en exclusiva a la CA la competencia de fomento del desarrollo económico de la misma.

Desde el punto de vista del empleo, resulta importante remarcar lo previsto en el art. 79.2 que dispone que *“en las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión”*. Así viene ocurriendo con los fondos que el Estado destina anualmente a las políticas activas de empleo traspasadas a las CCAA y que son distribuidos territorialmente a éstas a través de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales.

VII. LEGISLACIÓN VIGENTE

Al amparo del marco competencial de la CAAr en materia de trabajo y empleo, los poderes públicos aragoneses han venido alumbrando una importante normativa derivada, en muchos casos, de las competencias ejecutivas que corresponden a la CA. Aunque muchas de las normas autonómicas han aparecido citadas a lo largo del presente estudio, conviene agruparlas en este apartado al objeto de facilitar su conocimiento.

En el marco normativo creado para el ejercicio de competencias exclusivas destaca la aprobación de la *Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón*.

En uso de su potestad autoorganizativa (art. 71.1ª EAAr y art. 148.1.1ª CE), la CA se ha dotado de los organismos y servicios necesarios para el ejercicio de sus competencias en materia de trabajo y empleo o para establecer los mecanismos adecuados para el diálogo social. Para ello ha dispuesto estructuras tales como el Instituto Aragonés de Empleo, el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Aragonés de la Formación Profesional, el Consejo Aragonés del Cooperativismo o el Consejo Económico y Social. Las normas que amparan y regulan estas instituciones son las siguientes:

- Ley 9/90, de 9 de noviembre, creadora del Consejo Económico y Social de Aragón.
- Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Estatuto Aragonés de Empleo.
- Decreto 234/1999, de 22 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Consejo Aragonés de la Formación Profesional.
- Decreto 82/2001, de 10 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Aragonés de Empleo.
- Decreto 336/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de creación del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral y de regulación del Consejo Aragonés de Seguridad y Salud Laboral.
- Decreto 65/2003, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo Aragonés del Cooperativismo.
- Decreto 22/2005, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón y se crea el observatorio de la negociación colectiva en Aragón.
- Decreto 26/2005, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Agencia de las Cualificaciones Profesionales de Aragón.
- Decreto 93/2005, de 26 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo.
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 93/2005, de 26 de abril por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo.

Igualmente, la CAAr se ha dotado de normas necesarias para la aplicación en su territorio de programas estatales traspasados a Aragón. Las peculiaridades de su propia organización o la necesidad de profundizar en los procedimientos de gestión, han llevado a la CA a establecer normas como las que se citan a continuación:

- Decreto 227/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para la inscripción en el Registro de Centros Colaboradores y la Homologación de Especialidades del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón.
- Orden de 30 de diciembre de 2004, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se adaptan las bases reguladoras y el procedimiento para la concesión de subvenciones por el Instituto Aragonés de Empleo en el ámbito de colaboración con Órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos adscritos o dependientes, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

- Orden de 14 de septiembre de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se adapta a la organización de la Comunidad Autónoma de Aragón, el procedimiento establecido en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, para el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad.
- Orden de 16 de marzo de 2006, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones públicas otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo, destinadas a los Programas de Escuelas Taller y Talleres de Empleo.
- Orden de 9 de marzo de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de colaboración con las entidades locales.
- Orden de 14 de marzo de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de estudios y campañas para la promoción local en el ámbito de colaboración con las entidades locales.
- Orden de 20 de marzo de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para los proyectos y empresas calificados como I+E.
- Orden de 7 de noviembre de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se modifica la Orden de 14 de marzo de 2007, del mismo Departamento, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento para la concesión de subvenciones para la realización de estudios y campañas para la promoción local en el ámbito de colaboración con las entidades locales.
- Orden de 27 de marzo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del programa de promoción del empleo autónomo.
- Orden de 7 de mayo de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se modifica el artículo 5.2 de la Orden de 9 de marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de colaboración con las entidades locales.
- Orden de 15 de julio de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para facilitar la adaptación laboral del

sector textil y de la confección a los cambios estructurales en el comercio mundial.

- Orden de 5 de septiembre de 2008, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones establecidas en el Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral para hacer frente al incremento del paro registrado.
- Orden de 27 de abril de 2009, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se modifican diversos artículos de la Orden de 9 de marzo de 2007, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el ámbito de colaboración con las entidades locales.
- Decreto 190/2009, de 3 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Orden de 29 de diciembre de 2009, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regulan las subvenciones otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

Al amparo de las competencias de fomento del desarrollo económico, reconocidas a la CA desde el texto estatutario de 1982, y de la facultad para establecer sus propias políticas de empleo y formación financiadas, en este caso, con recursos propios de la CA, ésta ha venido articulando sus propios programas de empleo y formación tales como los que se citan a continuación:

- Decreto 51/2000, de 14 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón.
- Decreto 2/2003, de 14 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 51/2000, de 14 de marzo, por el que se regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón.
- Orden de 21 de abril de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, de desarrollo del Decreto 51/2000, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón.
- Decreto 137/2006, de 6 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Programa INTRO, para la integración laboral al trabajo ordinario de personas con discapacidad.
- Decreto 157/2006, de 4 de julio, del Gobierno de Aragón para la ordenación de los programas de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo y la regulación de los programas de inserción en el empleo.

- Decreto 56/2009 de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción de la contratación estable y de calidad.
- Decreto 57/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, para la promoción del empleo en cooperativas y sociedades laborales.
- Decreto Ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la promoción del empleo.
- Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Orden de 31 de julio de 2009, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones contempladas en el mismo para la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión a través de empresas de inserción.
- Decreto 149/2009, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas de carácter extraordinario para el mantenimiento del empleo en Centros Especiales de Empleo.

VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La organización administrativa actual en el seno de la CAAr responde a las necesidades derivadas del ejercicio de las diferentes competencias en el ámbito del trabajo y el empleo. Al margen de distintos órganos consultivos y de diálogo social que salpican la periferia del aparato administrativo (Consejo de Relaciones Laborales, Consejo Aragonés del Cooperativismo, Consejo General del INAEM...), la CAAr, en uso de su potestad autoorganizativa, ha creado y estructurado su propio aparato administrativo para orientar su acción de gobierno y ejercer aquellas competencias que la CA tiene atribuidas.

Destacan fundamentalmente dos estructuras administrativas que se reparten las competencias en los ámbitos del empleo y del trabajo: Instituto Aragonés de Empleo y Dirección General de Trabajo.

Por un lado, el Instituto Aragonés de Empleo, creado por *Ley 9/1999, de 9 de abril*, es un organismo autónomo de naturaleza administrativa, adscrito al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, al que se le atribuyen las siguientes funciones en materia de ejecución de la legislación de empleo y formación para el empleo:

- a) En el ámbito de la intermediación laboral: las de ejecución de esa intermediación, a través de la red de oficinas de empleo; las de ejecución, relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales; la autorización y seguimiento de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la CAAr; las funciones relativas a las actividades de la Red EURES en el territorio de la CA.

- b) En relación con la planificación, gestión y control de políticas de empleo: la gestión de los programas de apoyo y fomento del empleo y de los programas de escuelas-taller y talleres de empleo; las funciones asumidas por la CAAr relativas a los fondos de promoción de empleo; la gestión de convenios de colaboración y de las subvenciones que correspondan, con especial incidencia en lo que se refieran a las corporaciones locales.
- c) En relación con la formación para el empleo: la ejecución de los planes y programas derivados de la política del Gobierno en materia de empleo y formación para el empleo; la propuesta y programación de acciones formativas derivadas de las necesidades que se detecten y de la prospección de demandas de ocupación.
- d) En materia sancionadora: las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores, y, en su caso, la potestad sancionadora, en las materias relativas al empleo y desempleo, en los términos establecidos por la legislación del Estado.

Por otro lado, la Dirección General de Trabajo se encuadra en la estructura del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo y le corresponden actualmente las funciones en materia de ejecución de la legislación laboral, la calificación y registro de entidades de economía social, y cualquier otra que pueda ser atribuida en materia laboral a la CA, así como la coordinación de las actividades de los Servicios Provinciales en dichas materias. Igualmente, le corresponde el ejercicio de las competencias en materia de riesgos laborales a través del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral. No obstante, la competencia de calificación y registro de entidades de economía social se vienen desempeñando desde el año 2001 por el INAEM, en virtud de la *Resolución de 22 de febrero de 2001, de Dirección General de Trabajo, por la que se encomienda la gestión del Registro de Cooperativas al Instituto Aragonés de Empleo.*

IX PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

Como hemos analizado a lo largo del presente estudio, la asunción normativa de la potestad de ejecución de la materia laboral a partir de la primera reforma estatutaria de 1994, despejó el camino para que sucesivos Reales Decretos traspasaran funciones y servicios desde el Estado a la CAAr. Hoy en día, puede afirmarse que la CAAr se encarga prácticamente de la ejecución de la mayor parte de las materias laborales. No obstante, el Estado sigue manteniendo algunas competencias ejecutivas en el ámbito laboral, bien por la naturaleza de la materia de que se trate o por el ámbito territorial afectado por una determinada cuestión. Por razón de la materia, la propia CE reserva al Estado las actuaciones relativas a inmigración, emigración y trabajo de extranjeros (art. 149.1.2ª) y fondos de ámbito nacional y de empleo (art. 149.1.13ª). Asimismo, cuando se trate de cuestiones que, aún de índole eje-

cutiva, se planteen en territorios que exceden el de una CA, la normativa aplicable reserva estas competencias ejecutivas al Estado. Así sucede, por ejemplo, con la autorización de expedientes de regulación de empleo que afectan a centros de trabajo situados en diferentes CCAA, o con la autorización de medidas alternativas al cumplimiento de la obligación legal de las empresas de más de 50 trabajadores de reservar el 2% de su plantilla a trabajadores con discapacidad, cuando sus centros de trabajo se encuentren ubicados en distintas CCAA.

En materia de empleo, desde hace años ya se vienen desarrollando por la CAAR políticas propias de empleo, paralelamente a la gestión de programas estatales transferidos. Por ello, confluyen para el mismo fin –el fomento del empleo– fondos estatales, fondos de la CA y fondos europeos, a través de la participación de Aragón en los Programas Operativos Regionales y Plurirregionales del Fondo Social Europeo.

En materia de inspección, ya nos hemos referido anteriormente a la posibilidad de adscripción orgánica de funcionarios de la ITSS a la Administración Autonómica mediante acuerdo, tal y como recoge la *Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

Y a la hora de vislumbrar las posibilidades futuras, en relación con la asunción de otras competencias, no podemos olvidar la Disp. Adic. 4ª del propio EA de 2007 que, de forma genérica, prevé que la CAAR *“podrá solicitar al Estado la transferencia o delegación de competencias no recogidas en el presente Estatuto, de conformidad con lo que establece el art. 150.2 CE. También podrá solicitar las transferencias o delegaciones de competencias no incluidas en el art. 149.1 CE y no asumidas por la CA mediante este Estatuto”*. En relación con esto cabe recordar que el art. 150.2 CE prevé que *“el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”*. En este sentido, conviene apostillar que, junto a la legislación laboral y la legislación básica de Seguridad Social, quedan en exclusiva en poder del Estado las competencias relativas al régimen económico de la Seguridad Social y, por extensión, la gestión de las prestaciones por desempleo, que históricamente han formado parte de la acción protectora de la Seguridad Social. La gestión de las prestaciones por desempleo, sin romper el principio de *caja única* del Estado en materia de prestaciones de la Seguridad Social, que garantiza la solidaridad entre personas y territorios, podría ser un espacio por *conquistar* por las CCAA. Así entendida la cuestión, serían materias básicas reservadas al Estado las que afectan a la definición del campo de aplicación, obligaciones generales o definición de la acción protectora y régimen jurídico de las prestaciones por desempleo, lo que no impediría que la gestión de estas prestaciones se traspasara o encomendara a las CCAA. No debemos perder de vista en esta cuestión, que el proceso de traspaso de las políticas activas de empleo a las CCAA supuso para éstas, como hemos visto a lo largo del presente estudio, la asunción de funciones y servicios en materia de progra-

mas de empleo, pero creó una fractura orgánica y funcional en el ámbito de gestión de las oficinas de empleo donde, en el caso de Aragón, desde el año 2002 conviven empleados públicos de dos administraciones diferentes: los de la CAAr (INAEM) y los de la Administración del Estado (Servicio Público de Empleo Estatal), dedicados los primeros a la ejecución de las funciones transferidas en materia de formación, intermediación y programas de empleo, y los segundos, a la gestión de las prestaciones por desempleo, materia reservada al Estado.

En definitiva, y a pesar del elevado grado de desarrollo alcanzado en las competencias de la CA en materia de trabajo y empleo, y de que el largo proceso de traspaso de funciones y servicios se encuentra prácticamente concluido, el nuevo estatuto permite a los poderes públicos aragoneses acometer nuevas líneas de actuación, tanto en la configuración como en el funcionamiento de todos y cada uno de los ámbitos laborales definidos a lo largo del presente estudio: relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, salud laboral y empleo.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN PAEZ, Francisco: "Reformas autonómicas y aspectos programáticos del empleo y de las relaciones laborales: una aproximación al hilo de su tratamiento en el Estatuto de Autonomía de Andalucía", en *REAF*, nº 8, abril 2009, pp. 259-291.
- CASAS BAAMONDE, M.^a Emilia: "Las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias laboral, de empleo y emigración: análisis del Estatuto de Autonomía de Galicia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, mayo-agosto 1988, pp. 99-137.
- CAVAS MARTÍNEZ, Faustino y SÁNCHEZ TRIGUEROS, Carmen: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis", en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, nº 23, 2005, pp. 103-128.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: "Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 283, 2006, pp. 53-126.
- PÉREZ MAS, Juan: "La nueva delimitación competencial", en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, 2008, pp. 131-158.