



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA:

LA INICIATIVA DE COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

Rocío M^a de la Torre Vega

Tutora: M^a Rosa Vallecillo Gámez
Depto. Derecho Público y Derecho Privado Especial

Julio 2017

RESUMEN: En las últimas décadas el avance hacia la iniciativa privada desarrollada a través de los mecanismos de colaboración público-privada en la esfera del empleo, ha configurado una nueva realidad jurídica en el ámbito de la intermediación laboral en España, causando así un giro en la legislación española donde la intermediación privada retoma de nuevo un controvertido protagonismo. Esta tendencia supone un punto de inflexión en el marco de nuestras políticas de empleo puesto que constituye un panorama legislativo que respalda y legitima la presencia de los agentes privados de intermediación, sin y con ánimo de lucro, a los que se le atribuye la responsabilidad de prestar los servicios de colocación que hasta hace bien poco eran suministrados exclusivamente por parte de los servicios públicos de empleo.

ABSTRACT: In the last decades the advance towards the private initiative developed through the mechanisms of public-private collaboration in the sphere of employment, has configured a new legal reality in the scope of labor intermediation in Spain, causing a turn in the legislation Spanish where private intermediation takes up again a controversial role. This trend represents a turning point in the framework of our employment policies since it constitutes a legislative panorama that supports and legitimizes the presence of private agents of intermediation, without and for profit, who are attributed the responsibility of provide placement services that until recently were provided exclusively by the public employment services.

PALABRAS CLAVE: intermediación laboral, servicios de colocación, servicios públicos de empleo, iniciativa privada, modelo de colaboración público-privada.

KEY WORDS: labor intermediation, placement services, public employment services, private initiative, public-private collaboration model.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA	4
2.1. El concepto de intermediación laboral y colocación	4
2.2. El proceso normativo de la intermediación laboral en España	6
2.2.1. La intermediación antes de las reformas	6
2.2.2. La reforma 2010	11
2.2.3. La reforma 2012	15
2.2.4. La situación actual.....	17
3. LA INICIATIVA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	20
3.1. El reconocimiento jurídico de una realidad social	20
3.2. La influencia para el cambio normativo	22
4. CONCLUSIÓN	23
5. BIBLIOGRAFIA	24
6. REFERENCIAS LEGISLATIVAS	26
ANEXO 1	28
ANEXO 2	29

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la generalización y el avance hacia la iniciativa privada desarrollada a través de los mecanismos de colaboración público-privada en la esfera del empleo, ha configurado una nueva realidad jurídica en el ámbito de la intermediación laboral en España, causando así un giro en la legislación española donde la intermediación privada retoma de nuevo un controvertido protagonismo.

Esta tendencia supone un punto de inflexión en el marco de nuestras políticas de empleo, un fenómeno paradigmático, que constituye un nuevo panorama legislativo que avala y respalda una pluralidad de relaciones entre los operadores públicos y privados en el mercado laboral, legitimando así, la presencia de los agentes privados de intermediación, sin y con ánimo de lucro, a los que se le atribuye la responsabilidad de prestar unos servicios que hasta hace bien poco eran suministrados exclusivamente por parte de los servicios públicos de empleo. El fundamento de este profundo proceso de cambio normativo se deriva a groso modo de la coincidencia de una multiplicidad de diversos factores¹:

El primero se centra en una nueva visión “positiva” del papel de los operadores privados en la prestación de los servicios públicos, que se extiende y se materializa en una adaptación por parte del marco internacional y unioneuropeo del modelo de colaboración público-privada en el campo de la intermediación.

De un lado se viene a configurar una regeneración y revisión profunda del marco internacional del **Derecho del Empleo**, iniciado por la **OIT**², cuya actitud frente a los operadores privados cambio radicalmente en la última década del siglo XX, pasando de un modelo caracterizado por la exclusión total de estos operadores a uno de admisión/regulación de los mismos, a raíz de la aprobación en 1997 del **Convenio nº 181 “sobre las agencias de empleo privadas”**³. Este convenio que venía a ser una revisión del anterior **Convenio nº 96** al que sustituye, supone, además de múltiples cambios esenciales en sus contenidos, la aceptación de una nueva realidad en cuanto al giro radical de sus planteamientos, puesto que así se contempla en su preámbulo al

¹ Estos factores son desarrollados por Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 125. pp. 54-60

² (OIT) Organización Internacional del Trabajo.

³ Según señala el art. 2.3 del C181 OIT “una de sus finalidades es permitir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, así como la protección de los trabajadores que utilicen sus servicios, en el marco de sus disposiciones”.

expresar que *“se debe reconocer el papel que las agencias privadas de colocación puedan desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo”*.

Por otro lado, se refuerza y consolida este cambio de planteamiento por parte de la jurisprudencia europea, ya que, el **Derecho Unioneuropeo** también desempeñó un rol muy importante en cuanto al desarrollo de este cambio de paradigma, puesto que a partir de la conocida **sentencia Klaus Höfner & Fritz Elser vs Macroton, de 23 de abril de 1991**, se empezó a discutir desde el enfoque del **Derecho de la Competencia**, si el hecho de que un servicio público de empleo al actuar en régimen de monopolio excluyendo de su actividad a cualquier agente privado, podría incurrir en un abuso de posición dominante sujeta a una incompatibilidad con esta regulación. Es pues, a la luz de esta sentencia que se inició una corriente jurisprudencial en esta línea de pensamiento que vino a instituir la ya evidente y justificada apertura de los agentes privados de colocación.

El segundo factor ha sido la marcada tendencia hacia la descentralización de los servicios de colocación. Este proceso se caracteriza por una evolución gradual de estos servicios, que se han ido desgranando desde los grandes organismos gestores de colocación en todo el territorio estatal, característicos durante la segunda década del siglo XX en todos los sistemas europeos, hacia otros organismos más diseminados de ámbito local. Esta transformación se debe a los cambios que han ido produciéndose tanto en el ámbito de los mercados de trabajo actuales como en base a las evidentes necesidades de los usuarios de los servicios de empleo, que han venido reclamando a lo largo de esta última década una amplia diversidad de actividades de carácter local.

En el caso de España el proceso de **descentralización** se ha desarrollado a través de una reorganización de los operadores públicos, mediante la **transferencia de las competencias en materia de políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas**⁴, constituyendo así estas mismas sus propios servicios públicos de empleo respectivamente. A diferencia de este modelo, en la mayoría de los casos esta descentralización se ha llevado a cabo mediante la actuación de operadores privados cuyo ámbito de actividad se centraba en espacios geográficos reducidos. De este modo evitaban tener que crear desde cero nuevas redes de delegaciones territoriales puesto que ya se servían de la existencia de las que operaban en el sector privado.

⁴ Este proceso supuso una redefinición del SPE puesto que constituye un modelo único y estatal de carácter gratuito, descentralizado y gestionado por las CC.AA. Ver más en art. 19.1 LE y art. 19.2 LE

Sin embargo, en otros países como en Alemania, este proceso ha discurrido de manera muy distinta, ya que la forma de ponerlo en práctica se ha resuelto mediante la colaboración conjunta de las agencias privadas locales con los servicios públicos de empleo nacionales, generando así una simbiosis entre lo público y lo privado y la dimensión estatal con la territorial.

Y finalmente un tercer factor marcado por la continua tesis de la deslegitimación de los Servicios Públicos de Empleo, a los que desde hace muchos años se les viene culpando de ser ineficientes e inoperativos para la prestación de estos servicios, así como por la excesiva presión que deviene de la limitación presupuestaria para la ejecución de políticas activas de empleo que supongan una mayor eficiencia del gasto público para los Estados. Esto ha consolidado aún más la apertura y el impulso de la presencia universal de los mecanismos de colaboración público-privada en materia de colocación. Evidentemente, no se puede discutir, ni negar que los resultados de los servicios públicos de empleo en las últimas décadas hayan sido básicamente insuficientes en muchos países. Sin embargo, la apuesta por la iniciativa privada no es la última ni la única opción posible, por tanto, cabe la sorpresa de que tenga mayor peso este modelo como justificación de la mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos de empleo, en vez de haber optado o considerado primero modernizar, reforzar y mantener un servicio público de empleo renovado y adaptado a los nuevos requerimientos del mercado laboral. Así pues, es indiscutible que el argumento de la ineffectividad de los servicios públicos ha obligado en cierto modo a la admisión generalizada de los operadores privados en la prestación de servicios de colocación.

Así en esta línea, se suma además, el dilema de las limitaciones presupuestarias que adolece a los Estados a la hora de poner en marcha sus políticas de empleo, ya que con menos fondos estos deben afrontar una mayor demanda de sus servicios de colocación. Ello se debe en gran parte a los cambios de comportamiento del mercado laboral que se torna cada vez más transicional y al incremento inevitable del desempleo a causa de la actual crisis económica. De aquí que los Estados fundamenten su decisión de apostar por la liberalización de la actividad de colocación, no con el único objetivo de “la eficacia” sino más bien con el propósito de recortar gastos y minimizar problemas presupuestarios, asumiendo que la mejor alternativa posible es proporcionar un mayor protagonismo a los operadores privados supuestamente al servicio de los públicos.

2. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

2.1. El concepto de intermediación laboral y colocación

En la actualidad la política de empleo se ha convertido ineludiblemente en uno de los principales temas de interés y discusión de las sociedades desarrolladas, puesto que la causa esencial de su existencia se basa en la necesidad de paliar o poner fin al problema del desempleo⁵. Según establece nuestro ordenamiento jurídico, la política de empleo se configura legalmente como *“el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo”*⁶. (Art. 1, Título Preliminar “de la política de empleo” del RD. – Legislativo 3/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo). A sí mismo, en esta línea, si atendemos a lo que se recoge en el **art. 5 TRLE** en su mismo Título, la intermediación laboral se califica como *“uno de los instrumentos de la política de empleo”*⁷. Es decir, como un medio o recurso para la consecución de estas políticas. Por tanto, cabe destacar el importante papel que asume la intermediación respecto al fin esencial de las políticas de empleo.

Según señala el **art. 31 TRLE**, en su apartado 1º en su Título III *“instrumentos de la política de empleo”*, el término de **intermediación laboral** hace referencia a un conjunto de acciones cuyo objetivo fundamental se basa en tratar de ajustar la oferta y la demanda de empleo. Esto es, poder concluir con éxito la “colocación”, es decir, *<<proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades>>*. Por tanto, la intermediación se cumple simplemente con el hecho de la puesta en contacto entre demandantes y oferentes de empleo, a diferencia de la colocación que precisa de la combinación de un conjunto más amplio de actuaciones que engloban a sí mismo a la propia labor intermediadora⁸.

⁵ Sobrino González, G.M. (2006). *“La política de colocación”*, España: Editorial Bazarzo. p. 28

⁶ Según Monereo Pérez, las políticas de empleo se clasifican en políticas activas y pasivas de empleo.

⁷ Según Molina Hermosilla, la política de intermediación se traduce en un componente esencial de la amplia vertiente activa de la política de empleo.

⁸ Como señala Molina Hermosilla, O. (2016). Capítulo I, “Clasificación de la política de empleo: políticas activas y pasivas”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, *“Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional”*, España: Editorial Aranzadi. p. 137

El hecho de que el proceso de colocación⁹ sólo se pueda finalizar con éxito si la labor de intermediación se cumple, ocasiona que esta actuación adquiera un mayor protagonismo que el resto, por lo que esto explica en parte, el por qué a veces se tiende a confundir ambas nociones¹⁰.

El apartado 2º de este mismo art. 31, integra como elemento de la política de intermediación laboral a la actividad que tiene por finalidad lograr la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación. Por tanto, se constata así una compleja realidad jurídica en el ámbito de la política de intermediación en la que se inscriben las actuaciones de colocación, que se consolida en la legitimación de una pluralidad de operadores privados¹¹, como son las empresas de recolocación o las ETT¹². Esta pluralidad también se refleja, **en el tercer apartado, de este mismo art. 31**, el cual añade que *“con independencia del agente que realice la actividad intermediadora, esta tendrá la consideración de un servicio de carácter público”*. De lo que se traduce en un reconocimiento formal de las “agencias privadas de colocación”, como sujetos “colaboradores” de los servicios públicos de empleo.

Así pues, en resumidas cuentas, según destaca Vallecillo Gámez podemos afirmar que la **intermediación laboral** es la acción de “casar” –vincular– ofertas y demandas de empleo por medio de un tercero, que puede ser tanto una entidad pública como privada reconocida legalmente¹³.

⁹ Según apunta Vallecillo Gámez. La colocación incluye diversas actuaciones en función de las exigencias del mercado de trabajo y de sus condicionantes políticos, económicos o sociales, sin embargo, existen cuatro actuaciones que se repiten de manera constante en este proceso de colocación. “La información, la intermediación, la orientación y la asistencia”. Así pues, a diferencia de la colocación, la intermediación se trata de un proceso en el que intervienen acciones como: la captación de oferta y demanda, búsqueda de los mejores candidatos para cada oferta, casación y preselección de candidatos, comprobación de la disponibilidad, presentación de los candidatos al empleador, etc.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Según el art. 32 del RDL 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo, “a efectos del Sistema Nacional de Empleo, la intermediación en el mercado de trabajo se realizará a través de: los SPE, las agencias de colocación (es decir, las agencias privadas de colocación sin y con ánimo de lucro, ETT, empresas de recolocación) y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior”.(RED EURES)

¹² Las empresas de recolocación fueron legalmente autorizadas como agencias de colocación con la aprobación de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y las ETT (Empresas de trabajo temporal) con la aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de Julio, de medidas urgentes para la reforma de mercado laboral.

¹³ Vallecillo Gámez, M.R. (2012). *“Las “Empresas de intermediación” en el mercado de empleo tras la reforma: un nuevo paternariado público-privado”*, España: Ediciones Laborum.

2.2. El proceso normativo de la intermediación laboral en España

2.2.1. La intermediación antes de las reformas

El sistema de colocación español ha estado marcado por constantes vaivenes normativos que se reflejan en la compleja y continua evolución de la regulación de esta actividad, influenciada y reconducida en todo momento por las directrices y premisas exigidas por la normativa internacional y por los gobiernos que han venido presidiendo en cada particular periodo histórico¹⁴.

En sus comienzos, el sistema de colocación español aparece dominado por las agencias privadas de empleo, sin y con ánimo de lucro, hasta que se conforma el servicio público de empleo. Así pues, irónicamente, a pesar de las líneas marcadas por la OIT y de la manifiesta intención por parte del Gobierno de organizar una **red nacional de oficinas de colocación**, se permite y se configura un escenario de tolerada convivencia entre esta pluralidad de agentes públicos y privados, propiciada por la escasa oposición del Gobierno¹⁵ contra las agencias retribuidas de colocación¹⁶.

Durante este periodo de “laissez faire”, que se caracteriza precisamente por el predominio de estas agencias retribuidas de colocación, el liberalismo económico propio de esta época, la falta de control gubernativo y el afán de lucro de estas agencias privadas de empleo degenero en un abuso mercantilista de los servicios de colocación. La respuesta a esta problemática se centró por parte de la iniciativa sindical y de la suma de otras organizaciones no lucrativas¹⁷, en la creación de las primeras bolsas de trabajo, las cuales perseguían el mismo fin, el de “la colocación de los trabajadores” pero sin el objetivo de lucro o beneficio económico alguno¹⁸.

No obstante, esto cambia, cuando tiene lugar la instauración de la **II República**, puesto que, este nuevo orden político configura y organiza con la aprobación de la **Ley de Colocación Obrera de 27 de noviembre de 1931**, un nuevo servicio de colocación único de carácter nacional, público y gratuito, a partir de la absorción de las bolsas de trabajo ya constituidas anteriormente¹⁹.

¹⁴ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 125, p. 60

¹⁵ Según manifiesta el Orden ministerial de 29 de septiembre de 1920, no es necesaria la lucha contra las agencias de empleo retribuidas dada su insignificante penetración en el mercado laboral.

¹⁶ Sobrino González, G.M. (2011). “Régimen jurídico de las agencias de colocación”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 110, p. 46

¹⁷ Estas organizaciones no lucrativas son: las sociedades de beneficencia, las asociaciones patronales, las hermandades y las sociedades de socorros mutuos.

¹⁸ Sobrino González, G. M. (2011), op. cit p. 44

¹⁹ Sobrino González, G.M. (2006). “La política de colocación”, España: Editorial Bomarzo. p. 90

La complicada situación económica y social del momento, caracterizada por una aguda crisis económica, elevadas tasas de paro y un generalizado rechazo hacia las agencias de colocación de carácter retribuido, demandaba una mayor implicación e intervención estatal en el mercado laboral y en especial respecto a los servicios de colocación existentes²⁰.

La finalidad de esta nueva legislación, se basaba, por un lado, en cumplir con las directrices marcadas por la OIT en el **Convenio nº 2, relativo al desempleo, de 1919**²¹. Y por otro, en remediar con urgencia la crisis de trabajo y ocupar a los trabajadores que se encontraban en situación de paro forzoso, hasta que se organizara un auténtico Servicio Público de Empleo. Sin embargo, la irrisoria realidad era que continuaban subsistiendo o manteniéndose las restantes bolsas de trabajo y agencias de colocación anteriormente formadas, con indiferencia de sus intereses lucrativos o no. Por tanto, la convivencia entre estas agencias estaba sujeta a determinadas condiciones fijadas en la mencionada **Ley de Colocación Obrera y su Reglamento**. Pero aun así, era evidente que las agencias privadas de colocación retribuidas estaban llamadas o predestinadas a su disolución total, en cuanto que el **art. 2 de la Ley de Colocación Obrera** fijó un plazo máximo de un año para que estas concluyeran de su actividad. De modo que, el sistema de colocación solo se componga por los SPE y por aquellas entidades privadas creadas por sindicatos o asociaciones, con carácter gratuito²², ya que el fin último era constituir o conformar un Servicio de Empleo marcado por la gratuidad²³.

Así pues, con esta respuesta normativa no sólo se produce una adaptación al **Convenio nº 2 de la OIT, de 1919**²⁴, sino que, además surge casualmente un anticipo del legislador a futuras previsiones de la OIT. De tal forma que, cuando se aprueba en 1933 el **Convenio nº 34 de la OIT, sobre las agencias retribuidas de colocación**, en el que se formula la obligación de suprimir estas agencias en un plazo máximo de 3 años, dentro de los cuales no se podía autorizar la instalación de ninguna agencia de

²⁰ Ídem

²¹ El art. 2.1 del Convenio nº 2 de la OIT, relativo al desempleo, de 1919, señalaba el deber de todos los Estados miembros que ratificaran dicho convenio de establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Así como la recomendación de prohibir la creación de agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación.

²² Así lo expresa el art. 12 de la Ley de Colocación Obrera, de 27 de Noviembre de 1931, con el fin de que tanto oferentes como demandantes de empleo puedan tener acceso a estos servicios sin tener que pagar por ellos. Además, en este sentido, el art. 5 del Reglamento de Colocación Obrera prohíbe de forma expresa la retribución de dichos servicios, reforzando así, el fin del art. 2 de la Ley de Colocación Obrera de suprimir las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro.

²³ Sobrino González, G. (2006), op. cit p. 98

²⁴ El Convenio nº 2 de la OIT, relativo al desempleo, de 1919, fue ratificado por España en 1923.

este tipo, la propia legislación nacional ya recogía o contemplaba estos contenidos en la anterior aprobación de la **Ley de Colocación Obrera de 1931**. Por otro lado, y en esta misma tesitura cabe destacar, que aunque España venía arrastrando un evidente retardo respecto de los demás países en la configuración del Servicio Público de Empleo, una vez ya conformado éste, además de producirse un enorme avance en la materia, se vuelve a ocasionar un anticipo en conexión a las necesidades y regulaciones futuras en el ámbito internacional. Puesto que, el modelo de colocación español se amolda perfectamente a lo dispuesto en el siguiente **Convenio n° 88 de la OIT, de 1948, relativo a la organización del Servicio Público de Empleo**, que mejora y desarrolla el **Convenio n° 2 de la OIT, de 1919**²⁵.

La disolución de la intermediación privada lucrativa iniciada con la citada **Ley de Colocación Obrera de 1931** se extiende así también, a la intermediación privada sin fines lucrativos con la posterior **Ley de Colocación Obrera de 10 de febrero de 1943**, aprobada por el Gobierno del **régimen franquista** que se instauró en el poder, tras establecer su primer mandato el 30 de enero de 1938. Esta ruptura normativa que se refleja en el **art. 3 de esta 2ª Ley de Colocación Obrera** y que prohíbe expresamente la mediación privada en general, viene a constituir un nuevo marco legislativo que conforma un monopolio público con total y absoluto control por parte del Estado en materia de intermediación²⁶.

Sin embargo, debemos matizar que la **Ley de Colocación Obrera de 1943** continúa conservando muchas de las características del anterior Servicio Público de Empleo, de la **Ley Republicana**²⁷. En cuanto que: el nuevo Servicio Nacional de Colocación sigue manteniendo el carácter nacional, público y gratuito, acorde con la normativa de la OIT; continua siendo organizado e inspeccionado por el Ministerio de Trabajo, aunque con la diferencia de que pasa a ser dependiente de la Delegación Nacional de Sindicatos; y preserva su ámbito y división territorial a nivel nacional, provincial, comarcal y local, así como otras funciones²⁸.

²⁵ Sobrino González, G. (2006), op. cit p. 99

²⁶ *Ibidem*, pp. 105, 108

²⁷ El Gobierno Franquista limita la libertad empresarial en relación con la contratación en mayor medida que el Republicano, pero por otro lado, permite la facultad del empresario a poder elegir libremente al trabajador que desea contratar de entre los inscritos en las oficinas de colocación. En cuanto a la forma de clasificar a los trabajadores inscritos en los registros y oficinas de colocación, se da un paso atrás, puesto que no se sigue manteniendo la forma de censar a los trabajadores por ramas profesionales introducida por la anterior Ley de Colocación Obrera de la Segunda República.

²⁸ Sobrino González, G. (2006), op. cit pp. 107

Pero sin obviar estas similitudes no podemos ignorar que la realidad es otra, puesto que esta **2ª Ley de Colocación Obrera**, adopta un **modelo intervencionista**, en el cual, el Servicio Nacional de Colocación es asumido con exclusiva competencia por parte del Estado franquista con el fin de controlar y someter a la población en relación a sus propios intereses ideológicos. Así pues, durante esta etapa, el Servicio Nacional de Colocación que se integra en la Delegación Nacional Sindical²⁹, exige la obligación de registrar toda oferta, demanda y contrato de trabajo en las oficinas de colocación, así como la obligación para los trabajadores de tener una cartilla³⁰ profesional³¹.

Por otro lado, en cuanto a los requerimientos normativos de ámbito internacional, hay que destacar que este nuevo modelo de colocación continúa en concordancia con la estela regulatoria marcada por la aprobación de los sucesivos convenios de la OIT. Así pues, España ratifica el **Convenio nº 88, de 1948, relativo a la organización del Servicio Público de Empleo**³² en el año 1960 y el **Convenio nº 96, de 1949, sobre agencias retribuidas de colocación**³³, en el año 1971³⁴. La aprobación de este último convenio, viene a contemplar la posibilidad para los Estados ratificantes de optar, o por la supresión total de las agencias con ánimo de lucro y la reglamentación de las demás, o por la apertura o reglamentación de todas, incluidas las agencias con fines lucrativos. En el caso de España, se produce una anticipación legislativa que viene a preestablecer la elección del modelo de colocación a seguir, puesto que antes de la adhesión a este Convenio, el Gobierno español ya había suprimido todas y cada una de las agencias privadas de colocación sin distinción de sus fines económicos o no, con el fin de monopolizar e intervenir el servicio público de colocación tras el pretexto de un ficticio e ineficiente proteccionismo público³⁵.

²⁹ Con la aprobación del Decreto de 3 de mayo de 1940, las oficinas de colocación comienzan a ser supeditadas por la Delegación Nacional Sindical (Sindicato Vertical), por tanto, es que pasan a depender directamente de la Delegación de Sindicatos de FET y de las JONS.

³⁰ Según establece el art. 7 de la Ley de Colocación Obrera de 10 de febrero de 1943, todos los trabajadores estaban obligados expresamente a tener hecha una cartilla profesional con independencia de que estuvieran trabajando o no. El problema con esta cartilla derivaba de su uso, puesto que a través de estas el Gobierno Franquista controlaba absolutamente la vida personal y laboral de cada trabajador adscrito a las oficinas de colocación.

³¹ Sobrino González, G. M (2006), op. cit pp. 108, 109, 111

³² España ratifica el Convenio nº 88 de 1948, relativo a la organización del Servicio Público de Empleo, puesto que el nuevo modelo de colocación constituido en la época franquista continuaba manteniendo en sí, el carácter público, nacional y gratuito de los Servicios de Colocación Republicano, que garantizaba un sistema de empleo abierto a todos los ciudadanos en relación a la gratuidad.

³³ El Convenio nº 96 de la OIT, sobre agencias retribuidas de colocación, de 1949 viene a ser una revisión del anterior Convenio nº 34, sobre las agencias retribuidas de colocación, de 1933.

³⁴ Sobrino González, G. (2006), op. cit p. 111

³⁵ *Ibídem*, p. 112

Por tanto, la legislación española en esta etapa viene a reconocer así como único mediador contractual al **Servicio Nacional de Colocación**³⁶, vetando cualquier tipo de institución similar al Servicio que quebrante el régimen de monopolio³⁷ establecido³⁸.

Posteriormente, recién instituido el actual sistema democrático de España y tras la aprobación de la **Constitución Española de 1978**, se crea mediante el **RDL 36/1978 de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo**, un nuevo Servicio Público de Empleo que se integra bajo el denominado **Instituto Nacional de Empleo (INEM)** y que va a prolongar el modelo de gestión del anterior régimen monopolista. Según expresa Vallecillo Gámez, la creación de este organismo se justifica en el cambio político y en la crisis económica, pero también en atención al nuevo orden constitucional que encomienda a los poderes públicos una política orientada al **pleno empleo** (art. 40.1 CE) y **libre elección de profesión y oficio** en un marco de libertad para todos los ciudadanos. (arts. 14 y 35 CE)³⁹ El **INEM** se configura así como el único agente intermediador con exclusividad para prestar los servicios de colocación, hasta la década de los 90, etapa durante la cual el sistema de SPE español acoge grandes e importantes modificaciones.

Esto es, por un lado, la controvertida legalización de una parte de las agencias privadas de colocación anteriormente proscritas y de las **Empresas de Trabajo Temporal**⁴⁰ (ETT) también, excluidas por haberse considerado desde siempre perniciosas para los derechos fundamentales de los trabajadores; y por otro, el proceso de **descentralización autonómica**, que trasfiere la gestión de las competencias en materia de políticas activas de empleo del SPE (Estatal) a las Comunidades Autónomas⁴¹.

³⁶ El Servicio Nacional de Colocación supeditado a la Delegación Sindical Nacional (Sindicato Vertical) no logra alcanzar los objetivos de la política de colocación, puesto que una de sus causas se encuentra en la desconfianza por parte de los trabajadores y empresarios en relación a este Servicio.

³⁷ El decreto 3.677/70, de 17 de diciembre de 1970, sobre interposición y mediación en el contrato de trabajo, considera extra legem aquellos contratos formalizados a cambio de una retribución económica.

³⁸ Sobrino González, G. M. (2006), op. cit p. 112

³⁹ Vallecillo Gámez, M.R. (2016). Capítulo XI, “Política de Colocación o de Intermediación: Caracterización General”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional”, España: Editorial Aranzadi. p. 559

⁴⁰ Ver más. Ley 14/1994, de 1 de Junio, por la que se regulan las ETT. Las ETT van a ser apartadas de la actividad de la intermediación por una doble barrera: la todavía interpuesta prohibición de lucro del art. 16 ET y la obligación expresa de actividad exclusiva que les impone la Ley 14/1994 de 1 de junio, por la que se regulan las ETT.

⁴¹ Sobrino González, G.M. (2016). Capítulo XII, “Política de colocación o de intermediación: agentes”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional”, España: Editorial Aranzadi. pp. 586,587

Efectivamente, tras la aprobación de la **Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación**⁴², se vuelven a legalizar nuevamente las agencias privadas de colocación, pero eso sí, sólo y exclusivamente de las que operan **sin ánimo de lucro**, puesto que la completa apertura a la intermediación privada no se va a llegar a concluir hasta la **Reforma Laboral del 2010** que aborda como colofón la legalización de las que actúan con fines lucrativos. Sin embargo, aunque la **Reforma Laboral del año 1994**⁴³ supone un gran cambio que rompe con la anterior regulación y que viene a configurar nuevamente un cambio de modelo de colocación desmonopolizado y centrado en una vuelta a la permisibilidad de los operadores privados, no es hasta la **Ley de Empleo de 2003** (Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo) que se procede a actualizar jurídicamente la norma que regula este modelo⁴⁴. Así pues, Sobrino González afirma que el modelo liberal que fragmenta los servicios de colocación en las dos vertientes público-privadas y que ofrece un especial protagonismo a estas últimas, es producto de la **Reforma Laboral de 1994** que se consolida con la consiguiente aprobación de la **Ley de Empleo de 2003** y su posterior modificación mediante la **Ley 35/2010** y el **RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación**⁴⁵.

2.2.2. La reforma 2010

La **Reforma Laboral de 2010** que se materializa con la promulgada **Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo**, viene a configurar una vez más, un amplio y controvertido avance hacia la ya evidenciada consolidación de los mecanismos de colaboración público-privada. La novedad de esta **nueva Reforma**, que se viene a configurar como parte de la iniciada apertura en la **anterior Reforma Laboral de 1994**, es la legalización de la actividad de las **agencias de colocación privadas con fines lucrativos** que implica la admisión de un **nuevo modelo mercantil de colocación**⁴⁶.

⁴² La legalización de las agencias privadas sin ánimo de lucro se complementa con el RD 735/1995 de 5 de Mayo, por el que se regulan las Agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. (SISPES).

⁴³ Según afirma Sobrino González el reconocimiento legal de las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos viene fundamentado en la exposición de motivos de la Ley 10/1994, mediante dos justificaciones: por un lado, “Mejorar los Servicios Públicos de Empleo” y por otro, complementarlos, pues se señala así que “estos no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo”.

⁴⁴ Sobrino González, G. M. (2011), op. cit p. 47

⁴⁵ Ibídem, p.48

⁴⁶ Vallecillo Gámez, M.R. (2016). op. cit p. 563

Así pues, como si de un enrevesado puzzle se tratara unimos y encajamos una pieza más que va a completar casi por completo el que va a constituir nuestro futuro modelo de colocación basado en la **liberalización absoluta** de todos los operadores privados con independencia de sus fines lucrativos o no.

Como bien apunta Vallecillo Gámez, hasta la entrada en vigor de esta **Reforma de 2010**, la función intermediadora se había venido reservando solamente a los servicios públicos de empleo –de ámbito estatal y autonómico–, a las agencias de colocación sin ánimo de lucro y a aquellos otros servicios que se desarrollaran para los trabajadores en el exterior. (art. 21 LE) La exigencia legal para que estos agentes privados pudieran desarrollar su actividad, pasaba necesariamente por la suscripción de un “**convenio de colaboración**” con el SPE, por el cual se venía a formalizar una autorización para que estas pasaran a convertirse en entidades colaboradoras de los **Servicios Públicos de Empleo**. Así pues, durante esta etapa la **CPP** no estaba libre de un notable **intervencionismo público**⁴⁷. Sin embargo, tras la **Reforma Laboral de 2010**, esta exigencia legal cambia al igual que la dimensión de los operadores privados, pues al legalizarse la actividad de las agencias privadas de colocación con fines lucrativos⁴⁸, se redefine un nuevo papel para estos operadores como colaboradoras de los SPE⁴⁹.

Así pues, el nuevo **artículo 21 bis de la Ley de Empleo**, introducido por la **Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo**, establece en su **apartado 1º** que “*a efectos de lo previsto en esta Ley se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos*”. Como bien se refleja en este artículo, el legislador viene a contemplar de manera expresa la posibilidad de que las agencias de colocación puedan colaborar con los SPE, pero no impone esta colaboración como un requisito indispensable para desarrollar su actividad en el mercado laboral⁵⁰.

⁴⁷ Ídem

⁴⁸ El art. 22.4 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Señala que “la intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades o agencias de colocación cuando realicen actividades incluidas en el ámbito de la colaboración con aquéllos, conforme a lo establecido en este capítulo, se realizará de forma gratuita para los trabajadores y para los empleadores”.

⁴⁹ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). Op. cit p. 67

⁵⁰ Esta desburocratización parcial de los requisitos anteriormente exigibles para el desarrollo de la actividad intermediadora produce un “menor control gubernativo” sobre estos operadores privados.

Por tanto, desde el análisis de esta disposición normativa, podemos deducir que existen dos tipos de agencias de colocación: por un lado, las que colaboran con los SPE, puesto que han suscrito un convenio de colaboración con los mismos; y por otro, las que no colaboran con los SPE, pues no han suscrito ningún convenio⁵¹. Ahora bien, sean colaboradoras directas o no de los SPE⁵², estas agencias de colocación deben estar legalmente autorizadas para desarrollar su actividad, según como establece el siguiente **apartado 2º del mismo art. 21 bis**, el cual dispone que:

“Las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación deberán obtener autorización del servicio público de empleo que se concederá de acuerdo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente. La autorización, que será única y tendrá validez en todo el territorio español, se concederá por el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad en diferentes Comunidades Autónomas, o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia únicamente pretenda actuar en el territorio de una Comunidad”...y agrega además, que “El vencimiento del plazo máximo del procedimiento de autorización sin haberse notificado resolución expresa al interesado supondrá la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, con el objeto de garantizar una adecuada protección de los trabajadores”

Por otro lado, volviendo a la lectura del **1º apartado de este mismo art. 21 bis**, podemos destacar otros dos aspectos importantes que surgen con la introducción de la **Reforma Laboral de 2010**. Así pues, por una parte, se autoriza a las agencias de colocación para que también puedan *“desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal”*; Y por otra, se les reconoce legalmente a las **“empresas de recolocación”** como **“agencias de colocación especializadas”** en la actividad que se refiere el **art. 20.2** de la misma **Ley 35/2010**. Así pues, como podemos observar, el espectro privado continúa ampliándose cada vez más hacia una apertura total de estos sujetos.

⁵¹ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). Op. cit p. 68

⁵² Según el art. 20.3 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. “Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público”.

Por último, y en pro de comprender esta coyuntura legislativa, vamos a comentar algunas de las razones que han supuesto el reconocimiento jurídico de esta pluralidad de agentes privados de colocación y que podemos encontrar en la **Exposición de Motivos de la Ley 35/2010**. En este sentido, cabe analizar lo siguiente:

Según señala Sobrino González entre los objetivos que aparecen en esta **Exposición de motivos**, figura la necesidad de “*eleva las oportunidades de las personas desempleadas, en particular de los jóvenes*”, para lo que, entre otras, se articularán **medidas de mejora de los mecanismos de la intermediación laboral**. Así pues, el **Capítulo IV** de esta **Ley 35/2010**, que se va a encargar de recoger estas medidas de mejora, ofrece como solución el inicio de una apertura a la **CPP** en dicha materia, y señala que, esta se llevara a cabo, siempre que, en cualquier caso, se preserve la centralidad y el fortalecimiento de los **SPE** de carácter estatal y autonómico, para que no se produzca sustitución alguna de la iniciativa pública por la privada. Además, establece el sostenimiento de la voluntad de seguir mejorando y potenciando los **SPE**, y añade, que en este contexto, la regulación de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro permitirá complementar la actividad de los mismos⁵³.

No obstante, la liberalización de estos operadores privados viene a materializarse por medio de la principal necesidad del Estado de adaptar nuestra legislación a la normativa internacional, asumiendo así el cumplimiento del **Convenio nº 181 de la OIT, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997**⁵⁴. Esta adaptación normativa parecía razonable, en cuanto que el **Sistema de Empleo** que se manifiesta en la **LE** no se asemejaba o correspondía con la auténtica realidad social caracterizada por la permisibilidad de la actividad de estos operadores privados. Así pues, esta situación deriva en la obligada decisión del legislador de aplicar una regulación para estos operadores privados en aras de garantizar la **seguridad jurídica** de los usuarios de estos servicios y con la finalidad de establecer un **Sistema de Empleo** capaz de configurar un escenario en el que todos los agentes actuaran de manera coordinada con el objetivo de cumplir con el **principio de igualdad y de transparencia del mercado de trabajo**⁵⁵.

⁵³ Sobrino González, G. M. (2011), op. cit pp. 49,50

⁵⁴ El Convenio nº 181 de la OIT, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997, fue ratificado por España en 1999.

⁵⁵ Sobrino González, G. M. (2011), op. cit pp. 50

2.2.3. La reforma 2012

Teniendo en cuenta el contexto legislativo en el que se formula la **anterior Reforma Laboral de 2010** y la tendencia del proceso normativo de la intermediación laboral hacia una total apertura de la intermediación privada, era lógico de esperar que con la aprobación de la **Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral**⁵⁶, nos volviéramos a encontrar con una nueva incorporación en el ámbito de los sujetos privados de la intermediación. Así pues, tras la promulgada **Reforma Laboral de 2012** se vienen a legalizar como agencias de colocación privadas a “**las Empresas de Trabajo Temporal**” (ETT). Hasta la aprobación de esta última **Reforma Laboral de 2012** el mayor problema que presentaban estas empresas se concentraba en la obligación de la **actividad exclusiva**, esto es, la prohibición expresa de desempeñar cualquier actividad que no fuera la suya propia, es decir, el suministro temporal de mano de obra. Sin embargo, esta limitación que seguía manteniendo la anterior **Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo**, desaparece por completo con la nueva **Reforma Laboral de 2012**⁵⁷.

Según la nueva redacción del **art. 1 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal**, y que introduce la **Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral**, “*Las empresas de trabajo temporal podrán actuar como agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y su normativa de desarrollo*”. Así pues, en base a esto, cuando estas actúen como agencias de colocación, deberán ajustar su actividad⁵⁸ a lo establecido en la **Ley 56/2003**, incluida así, la obligación de garantizar uno de los **principios básicos de la intermediación**, “*la gratuidad por los servicios prestados a los trabajadores*”⁵⁹.

⁵⁶ Ver más. RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Según la exposición de motivos de esta Ley, los SPE siguen mostrándose ineficientes en la gestión de la colocación al contrario que las ETT, las cuales se consideran potentes agentes dinamizadores del mercado de trabajo.

⁵⁷ Vallecillo Gámez, M.R. (2016). op. cit p. 564

⁵⁸ Según expresa el art. 1 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal, introducido por la Ley 3/2012, “...En su relación tanto con los trabajadores como con las empresas clientes las empresas de trabajo temporal deberán informar expresamente y en cada caso si su actuación lo es en la condición de empresa de trabajo temporal o de agencia de colocación”.

⁵⁹ Según señala la Disposición Adicional segunda de la Ley 3/2012, “Las empresas de trabajo temporal podrán actuar como agencias de colocación si se ajustan a lo establecido respecto de dichas agencias en esta ley y sus disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios”.

En cuanto, a las **autorizaciones** para que las **Empresas de Trabajo Temporal** puedan operar como **agencias de colocación privadas**, estas podrán hacerlo “*siempre y cuando cumplan con el requisito previo de autorización*”. Sin embargo, según apunta Vallecillo Gámez, el **Régimen transitorio de actuación de las ETT** que se recoge en la **DT primera de la Ley 3/2012**, permite a las mismas operar como agencias de colocación, en el caso de que estas cuenten con la debida autorización como ETT en el momento de la tramitación de la autorización, “*siempre y cuando estas presenten ante el SPE competente una <<declaración responsable>> mediante la cual se demuestre que se cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y su normativa de desarrollo*”, a estos efectos, estas <<harán constar su número de autorización como empresa de trabajo temporal>>. Esta permisividad normativa a favor de la inclusión de las **ETT** a las funciones de intermediación, se refuerza con el nuevo modo por el que se rigen las concesiones de las autorizaciones, “**el silencio administrativo positivo**”⁶⁰.

Así pues, Chacartegui Jávega afirma que tras la **Reforma 2012** se produce algo realmente inaudito en la dinámica de autorizaciones que han precedido a la actividad de este tipo de empresas en el pasado, sobre la que siempre ha venido exigiéndose la autorización expresa para el ejercicio de sus actividades⁶¹. En cuanto a los motivos que han llevado a reconocer legalmente a las **ETT** como **agencias privadas de colocación**, ampliando así sus funciones, podemos encontrar diversas influencias que han marcado esta trayectoria legislativa. Así pues, en el ámbito supranacional, aunque con la **Reforma Laboral de 2010**, el legislador ya regulo la actividad de las agencias de colocación lucrativas con el fin de adaptarse a las directrices del **Convenio n° 181 de la OIT, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997**⁶² y poder ajustar así la realidad social con la jurídica, parece ser que esta legislación no termina de adaptarse del todo al referido Convenio, pues no se acata hasta la aprobación de la **Reforma Laboral de 2012** con lo dispuesto en el **art. 1.b de este mismo Convenio**⁶³, referente a la consideración que se les reconoce a las **ETT** como **agencias de empleo privadas**.

⁶⁰ Vallecillo Gámez, M.R. (2016). op. cit pp. 565, 566

⁶¹ Chacartegui Jávega, C. (2012) “La actuación de las empresas de trabajo temporal como agencias de colocación. La crisis como pretexto en el avance de la iniciativa privada”, R. de D. Social, n° 57, p. 73

⁶² Según el art. 7.1 del Convenio 181 de la OIT, “las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa, ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa”.

⁶³ Según el art. 1.b del Convenio n° 181 de la OIT, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997. “se considerará agencia de empleo privada aquella que presta, entre otros, los servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (“empresa usuaria”), que determine sus tareas y supervise su ejecución”.

2.2.4. La situación actual

El **nuevo modelo de liberalización absoluta** del sistema de colocación español culmina definitivamente con el **Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre**, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley de Empleo**. Así pues, es a través de la **actual Ley de Empleo** que se vienen a recoger todas las modificaciones legislativas que han ido produciéndose en materia de intermediación laboral desde la **anterior Ley de Empleo de 2003** y las **posteriores Reformas Laborales de 2010 y 2012**, aglomerando así a todos los posibles agentes de intermediación privados⁶⁴.

El **nuevo art. 32 TRLE**, establece cuales van a ser los sujetos reconocidos legalmente para actuar como agentes de la intermediación en el mercado de trabajo español y que van a formar parte del **Sistema Nacional de Empleo**. Según expresa este precepto se consideran agentes de la intermediación, *los servicios públicos de empleo, Estatales y Autonómicos; las agencias de colocación privadas; y <<aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior>>*. Así pues, se mantiene las modificaciones de las **Reformas 2010 y 2012** y se suprime la obligación fijada en la anterior **Ley de Empleo de 2003**, en relación a que las agencias de colocación privadas contaran con la **debida autorización** del SPE exigida hasta la entrada en vigor del **actual TRLE**. En este sentido, Sobrino González señala que el **nuevo art. 33 TRLE**, suprime así tanto la **exigida autorización** como la obligación de suscribir el **convenio de colaboración**, puesto que aunque el **RDL por el que se aprueba el TR de la Ley de Empleo** no ha modificado el **RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación**, actualizándolo al contenido del **TRLE**, se entiende que las disposiciones vinculadas con la referida autorización así como con los convenios de colaboración no son aplicables, y además añade que, a pesar de que el **art 31.3 TRLE** considera la intermediación laboral como un servicio de carácter público, con independencia del tipo de agente que medie en la actividad, esta supresión rompe con la configuración del servicio de colocación como una actividad sometida a la intervención estatal.

⁶⁴ Sobrino González, G. M. (2016), op. cit p. 586

Así pues, la **nueva legislación de Empleo** establece que será suficiente “*la presentación de una simple <<declaración responsable>>, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones competentes*”⁶⁵. En cuanto a la introducción de las ETT como agencias de colocación privadas que recoge la **anterior Reforma Laboral de 2012**, el **TR de la Ley de Empleo** también incluye este reconocimiento en su **nuevo art. 33 apartado segundo**, en el que se establece que “*las personas físicas o jurídicas, incluidas las empresas de trabajo temporal, que deseen actuar como agencias de colocación deberán presentar con carácter previo una declaración responsable*”, configurando así un modelo de colocación caracterizado por la pluralidad de agentes públicos y privados, con y sin ánimo lucrativo⁶⁶.

Por último, cabe destacar otra novedad que introduce el **TR de la Ley de Empleo** que pasa por la creación de un **nuevo precepto** sobre el <<Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo>> y que se recoge en el **nuevo art. 12 TRLE**. Así pues, este Sistema <<se configura como un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los servicios públicos de empleo en todo el territorio del Estado>>. Y se añade, pues que <<este sistema garantizará que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales; el registro de las personas demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los servicios públicos de empleo; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación>>. Por lo que se podrá cumplir con la <<transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y establecimiento de las políticas necesarias para asegurar la libre circulación de trabajadores por razones de empleo o formación>>, que señala el **art. 13.b TRLE**⁶⁷.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 598. Ver más. RD Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. (<<declaración responsable>>)

⁶⁶ Sobrino González, G. M. (2016), op. cit p. 586

⁶⁷ Sobrino González, G. M. (2016), op. cit pp. 595, 596

El objetivo es confeccionar un nuevo articulado que permita abordar la integración, la compatibilidad y la coordinación de los sistemas de información entre el **SPPE** y los **Servicios Autonómicos de Empleo**, con el fin de solventar los errores del antiguo **art. 8** de la **Ley de Empleo de 2003**. Sin embargo, esta novedad legislativa que incorpora el **TRLE** en su **nuevo art. 13** sigue manteniendo a las **agencias de colocación privadas** fuera de las exigencias de esta norma. Así pues, este precepto viene a establecer en su **art. 13.b 1º TRLE**, que este Sistema *<<permitirá llevar a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral sin barreras territoriales, el registro de paro, las estadísticas comunes, la comunicación del contenido de los contratos y el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes de la Administración General del Estado o europea para su justificación>>*, por medio de la “existencia de una base de datos común⁶⁸, esto es, un **Portal Único de Empleo**” (art. 13.b 2º TRLE), en el cual *<<los servicios públicos de empleo registrarán todas las ofertas y demandas de empleo en las bases de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo>>* (**art. 13.b 3º TRLE**), de manera que *<<el Servicio Público de Empleo Estatal garantizará la difusión de esta información a todos los ciudadanos, empresas y administraciones públicas como garantía de transparencia y unidad de mercado>>*⁶⁹ (**art. 13.b 3º TRLE**)

Por lo cual, el **nuevo Texto Refundido de la Ley de Empleo** vuelve a mantener el error de la anterior **Ley de Empleo de 2003**, al no disponer de ninguna regulación que elabore un mecanismo por el cual se permitan y exijan introducir las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación privadas dentro del **Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo**. Así pues, se viene a configurar una **dualidad de sistemas de información y registro de ofertas y demandas de empleo** que permite que las agencias de colocación privadas sigan manteniendo en monopolio el grueso de las ofertas y demandas de empleo del mercado de trabajo español que absorben⁷⁰.

⁶⁸ Ver más. RD Ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. (Base de datos común, Portal Único de Empleo)

⁶⁹ Sobrino González, G. M. (2016), op. cit pp. 596

⁷⁰ Ídem

3. LA INICIATIVA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

3.1. El reconocimiento jurídico de una realidad social

La política de colocación en España ha estado organizada y gestionada por los **SPE**, desde la creación del **Instituto Nacional de Empleo** en 1978, hasta la posterior **Reforma Laboral de 1994**. De manera que, la intermediación pública era la única vía legalmente permitida para desarrollar la actividad mediadora⁷¹.

Sin embargo, según señala Sobrino González, la supresión del monopolio público de empleo y la nueva orientación de la actividad mediadora dirigida hacia la apertura total de la intermediación privada era fácilmente deducible dada la tendencia de los últimos años en la intermediación laboral. Así pues, la acelerada implantación de la intermediación privada en nuestro sistema legislativo, no significa un cambio radical de este, sino que este proceso se produce tras una paulatina evolución que se asienta en las continuas **reformas liberalizadoras** y en la perpetua permisividad de la existencia de las **agencias de colocación privadas** que han venido operando en el mercado de trabajo español con total impunidad y tolerancia por parte del Estado a lo largo del tiempo. De modo que, podemos afirmar que el actual **modelo liberal de colocación español** ya existía, y por lo cual, solo y únicamente le faltaba la debida correlación legislativa. De tal forma que, las novedades legislativas en relación con la iniciada apertura a la intermediación privada que comienza con la aprobación de la antigua **Ley 10/1994**, pasando por las **Reformas Laborales de 2010 y 2012** y culminado con la promulgación del **Actual Texto Refundido de la Ley de Empleo de 2015**, no son más que la continuación de un proceso que ya se había formado, sin reconocimiento jurídico, en la realidad social española del sistema de intermediación⁷².

Así pues, aunque antes de las **Reformas liberalizadoras** se constituye un **SPE intervencionista**, donde el Estado media en las relaciones laborales con el fin de garantizar en el mercado de trabajo la igualdad y la no discriminación en el acceso al empleo, el **monopolio del SPE** queda totalmente dañado por la propia legislación, que autoriza o permite al empresario eludir la vía pública en determinados supuestos, y por la existencia de organismos e instituciones afines que actúan en el anonimato⁷³.

⁷¹ Vallecillo Gámez, M.R. (2016). op. cit p. 559

⁷² Sobrino González, G. M. (2011), op. cit p. 49

⁷³ Sobrino González, G.M. (2011). “Los Agentes privados de intermediación en el mercado de trabajo”, Cuadernos del Mercado de Trabajo. Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, nº 6, pp. 56,57

En este sentido, el **Derecho del Empleo** de la crisis mundial financiera ha causado un fenómeno con un doble efecto global: por un lado, *“el nacimiento de un mercado de los servicios de intermediación laboral, que genera un gran interés lucrativo”*, y por otro lado, *“el reconocimiento legal y la apertura total a la intermediación privada como vía de escape ante la crisis económica”*. Por tanto, la existencia de este mercado, así como la presencia de cada vez más **agentes privados de colocación** actuando en un **entorno de competencia**, ha provocado el desarrollo jurídico para regular una serie de mecanismos necesarios de **CPP** en la actividad de la intermediación laboral⁷⁴.

Ahora bien, según señala Sobrino González, la apertura a la intermediación privada no puede realizarse en detrimento de la pública, sino que por el contrario, debería suponer un reto para afianzar cada vez más a los **SPE**. El problema es que desde la entrada de las **agencias de colocación privadas** en la intermediación laboral, el **SPE** ha sufrido un importante deterioro, puesto que la regulación de esta amplia pluralidad de agentes mediadores privados ha supuesto, según afirma Sobrino González, la degradación de los **SPE** al convertirlos en un **servicio marginal** en beneficio de lo privado, y añade que, el actual **SPE**, ha quedado prácticamente relegado a gestionar las prestaciones por desempleo, a realizar estadísticas de empleo y paro, a registrar los contratos de trabajo efectuados y a gestionar solamente la colocación de aquellos sujetos que poseen escasa cualificación y que adolecen así, de poder resultar “incolocables”. Así pues, a pesar de que el Estado está formalmente obligado a garantizar un **sistema de colocación homogéneo** que vele por la **igualdad** en el acceso de estos servicios para cualquier ciudadano, nos encontramos con un **SPE** ineficaz e inoperativo que no puede competir con el resto de agentes privados de intermediación, pues el **modelo liberal** que lidera la actividad mediadora en España no ha reforzado la intermediación pública al mismo tiempo que coordinaba la apertura de la privada⁷⁵.

⁷⁴ Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). Op. cit p. 63

⁷⁵ Sobrino González, G. (2011). “Régimen jurídico de las agencias de colocación”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 110, pp. 50,51.

3.2. La influencia para el cambio normativo

El actual **modelo liberal de colocación español** se asienta y se configura en un inestable escenario legislativo cargado de constantes **adaptaciones normativas** de alcance internacional, así como, del afán regulatorio del legislador por liberalizar la **actividad mediadora** como medio de erradicar el grave problema del desempleo, después de considerar a la **intermediación pública** ineficaz para ello. De modo que, tanto la legislación española como la internacional han venido desarrollando un continuo proceso de evolución normativo que daba pie a la posibilidad de implantar en España un **sistema de colocación**, en el cual la función mediadora estuviese compartida por el **SPE** y las **agencias de colocación privadas**⁷⁶.

Es en este sentido, que cabe señalar lo que dispone el **art. 40 CE**, puesto que este precepto consigna a los **poderes públicos** la realización de una política orientada al **pleno empleo**, pero sin la reserva o atribución para el Estado de la **función de colocación**, de modo que dicha política podría llevarse a cabo a través de la adopción de cualquiera de los diversos **modelos de intermediación en el mercado laboral**⁷⁷.

Por otro lado, y en línea con las directrices marcadas por la **OIT**, la aprobación del **Convenio nº 181** termina de conformar y ampliar un panorama legislativo que abarca a toda clase de agentes privados, puesto que les atribuye a las **ETT** el reconocimiento legal para actuar como auténticas **agencias de colocación privadas**. En un principio España al igual que la mayoría de los Estados miembros se opuso a seguir este imperativo legal, puesto que la tendencia se enmarcaba en la regularización de estos **sujetos privados** pero sin vincularlos directamente a la propia **actividad mediadora**. Sin embargo, con la ya promulgada **Ley 3/2012** se inicia la primera adaptación legislativa española a la **norma internacional** que viene a configurar la **liberalización absoluta del modelo de colocación español**⁷⁸.

⁷⁶ Sobrino González, G.M. (2011). “Los Agentes privados de intermediación en el mercado de trabajo”, Cuadernos del Mercado de Trabajo. Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, nº 6, p. 57

⁷⁷ Ibídem, pp. 57, 58

⁷⁸ Sobrino González, G. M. (2016), op. cit pp. 609

4. CONCLUSIÓN

Desde la supresión del **monopolio público**, tras la **Reforma Laboral de 1994**, el avance de la intermediación privada en España ha sido imparable. Así pues, el actual **modelo liberal de colocación** español construye un nuevo panorama legislativo que configura y reserva un amplio espacio para los operadores privados en la esfera de la intermediación laboral española.

En este sentido, podemos destacar el importante papel que ha jugado el pretexto de: por una parte, *“la crisis económica y el desempleo”*; y por otra, *“la desestimación y la insuficiencia de los SPE para abordar este problema”* para que el legislador regule en la dirección de la vía privada. Además, la permisividad por parte del Estado en relación a la existencia de **agencias privadas de colocación** operando en el mercado de trabajo español con total impunidad y tolerancia a lo largo del tiempo no hacía más que agravar la situación, de modo que, era necesario que la realidad jurídica se ajustase a la verdadera realidad social, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los usuarios de estos servicios y con el objetivo principal de conformar un **Sistema de Empleo** capaz de configurar un auténtico escenario en el que coexistan una pluralidad de **agentes público-privados** que actúen de manera coordinada con el fin de cumplir con los **principios de igualdad** y de **transparencia del mercado de trabajo**⁷⁹. Así pues, han sido muchas las demandas desde el ámbito internacional, como la **Comisión Europea** y la **OIT**, que han venido apostando paradójicamente por una apertura total de la intermediación privada con el fundamento de la urgente necesidad de modernizar y hacer más eficientes a los **SPE** gracias a la nueva adopción de mecanismos de **CPP**.

Sin embargo, las **Reformas Laborales** y **modificaciones legislativas** que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, no han hecho más que configurar un especial protagonismo para los **agentes privados de colocación**, cada vez más liberados del control público, y que sucumbe a la desatención y al progresivo desmantelamiento de los **SPE**, relegados a la marginalidad y exclusión de sus **servicios de colocación**, puesto que, estos son incapaces de competir con el resto de agentes privados, pues el actual **modelo liberal de colocación** que lidera la actividad mediadora en España no ha reforzado la intermediación pública al mismo tiempo que coordinaba y regulaba la entrada de la privada⁸⁰.

⁷⁹ Sobrino González, G. M. (2011), op. cit pp. 50

⁸⁰ Sobrino González, G. (2011). “Régimen jurídico de las agencias de colocación”, Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 110, pp. 50,51.

5. BIBLIOGRAFIA

Alujas Ruiz, J.A. (2011). “Eficacia del Servicio Público de Empleo en los procesos de intermediación laboral”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo. Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal*, nº 6, pp. 75-81.

Alujas Ruiz, J.A. (2012). “La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 113, pp. 105-127.

Calvo Gallego, F.J; Rodríguez-Piñero Royo, M. (2010). “Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 107, pp. 303-335.

Chacartegui Jávega, C. (2012). “La actuación de las empresas de trabajo temporal como agencias de colocación. La crisis como pretexto en el avance de la iniciativa privada”, *Revista de Derecho Social*, nº 57, pp. 71-84.

Fernández Avilés, J.A. (2016). Capítulo III. 3, “Las políticas autonómicas”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Molina Hermosilla, O. (2016). Capítulo I, “Clasificación de la política de empleo: políticas activas y pasivas”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Molina Navarrete, C. (2016). Capítulo III. 2, “Dimensión nacional de la política activa de empleo: la <<unidad de mercado>> como fuente de <<recentralización>>”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Monereo Pérez, J.L. (2016). Parte general, “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Prados de Reyes, F.J. (2011). “Nuevos criterios para la ordenación de la intermediación laboral”, *Revista de Derecho Social*, nº 54, pp. 45-61.

Rodríguez Escanciano, S. (2016). Capítulo IV, “Sistema nacional de empleo”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Rodríguez-Piñero Royo, M. (2014). “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 125, pp. 53-87.

Salas Porras, M. (2010). “El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación”, *Monografías de Temas Laborales*, nº 46.

Sobrino González, G.M. (2016). Capítulo XII, “Política de colocación o de intermediación: agentes”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Sobrino González, G.M. (2006). “*La política de colocación*”, España: Editorial Bomarzo.

Sobrino González, G.M. (2011). “Los Agentes privados de intermediación en el mercado de trabajo”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo. Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal*, nº 6, pp. 49-59.

Sobrino González, G. (2011). “Régimen jurídico de las agencias de colocación”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 110, pp. 43-72.

Vallecillo Gámez, M.R. (2016). Capítulo XI, “Política de Colocación o de Intermediación: Caracterización General”. En Monereo Pérez, J.L, Fernández Bernat, J.A. y López Insua, B.M, “*Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*”, España: Editorial Aranzadi.

Vallecillo Gámez, M.R. (2012). “*Las “Empresas de intermediación” en el mercado de empleo tras la reforma: un nuevo paternariado público-privado*”, España: Ediciones Laborum.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1996-2017). NORMLEX. Normas del Trabajo, Convenios. Recuperado el 10/06/2018 de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:10098800321146:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4

6. REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- ✓ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
- ✓ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- ✓ Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- ✓ Real Decreto Ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.
- ✓ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- ✓ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- ✓ Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.
- ✓ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

- ✓ Convenio nº 181 de la OIT, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997.
- ✓ Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.
- ✓ Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- ✓ Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación.
- ✓ Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.
- ✓ Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- ✓ Convenio nº 96 de la OIT, sobre agencias retribuidas de colocación, de 1949.
- ✓ Convenio nº 88 de la OIT, relativo a la organización del Servicio Público de Empleo, de 1948.
- ✓ Ley de Colocación Obrera, de 10 de febrero, de 1943.
- ✓ Convenio nº 34 de la OIT, sobre las agencias retribuidas de colocación, de 1933.
- ✓ Ley de Colocación Obrera, de 27 de Noviembre, de 1931.
- ✓ Convenio nº 2 de la OIT, relativo al desempleo, de 1919

ANEXO 1

CONVENIOS DE LA OIT SOBRE POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA	
CONVENIOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
Convenio nº 2, relativo al desempleo, de 1919.	04/07/1923, en vigor
Convenio nº 34, sobre las agencias retribuidas de colocación, de 1933.	27/04/1935, no está en vigor
Convenio nº 88, relativo a la organización del Servicio Público de Empleo, de 1948.	30/05/1960, en vigor
Convenio nº 96, sobre agencias retribuidas de colocación, de 1949.	05/05/1971, no está en vigor
Convenio nº 181, sobre las agencias privadas de empleo, de 1997.	15/06/1999, en vigor

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia. A partir de los datos:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTR Y_ID:102847

ANEXO 2

LÍNEA DEL TIEMPO

LEYES Y CONVENIOS. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA



