



# LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y COLOCACIÓN LABORAL

Máster en Dirección de Recursos Humanos

Convocatoria:

Julio 2022

Autor:

Pablo Salazar Fumero

Tutor:

Juan Miguel Díaz Rodríguez

"El tutor se ha limitado a dar una orientación general, ofreciendo pautas básicas de fondo y forma.

Tanto las virtudes como los defectos que tenga el trabajo son imputables de forma exclusiva al alumno".

Universidad de La Laguna

## Resumen/ Abstract

En esencia el estudio aborda las cuestiones relevantes de las funciones de los servicios públicos de empleo y los defectos que estos tienen, así como aquellas posibles mejoras que pueden introducirse. Se abarca desde un análisis de una estructura pública de apoyo como es el Servicio Nacional de Empleo hasta aquellas políticas de empleo (tanto activas como pasivas) que regularan el mercado de trabajo y brindaran las correspondientes ayudas económicas a los desempleados. En áreas del trabajo, se analizará los servicios de intermediación y aquellos agentes, tanto públicos como privados, de colocación, haciendo hincapié en los requisitos legales; como la “autorización previa” o “declaración responsable” para aquellas agencias de colocación privadas que llevan a cabo la intermediación laboral, además de la obligada suscripción de un convenio de colaboración en los supuestos de ejercer la intermediación en colaboración con los servicios públicos de empleo.

In essence, the study addresses the relevant issues of the functions of the public employment services and their defects, as well as those possible improvements that can be introduced. It ranges from an analysis of a public support structure such as the National Employment Service to those employment policies (both active and passive) that regulate the labor market and provide the corresponding economic aid to the unemployed. In work areas, intermediation services and placement agents, both public and private, will be analyzed, emphasizing legal requirements, such as the "prior authorization" or "responsibility statement" for those private employment agencies that carry out labor intermediation, in addition to the mandatory signing of a collaboration agreement in the event of exercising intermediation in collaboration with public employment services.

## Palabras Clave/ Keywords

Sistema Nacional de Empleo, Servicio Público de Empleo, intermediación laboral, agencias de colocación, Ley de Empleo, Servicio Público de Empleo Estatal, servicio público de empleo de las Comunidades Autónomas, políticas de empleo.

National Employment System, Public Employment Service, labor intermediation, placement agencies, Employment Law, State Public Employment Service, public employment service of the Autonomous Communities, employment policies.

# Índice

- I. Introducción
- II. El Sistema Nacional de Empleo
  - 1. Conceptos y fines
  - 2. Funciones del Sistema Nacional de Empleo
  - 3. El Sistema de Información como instrumento de coordinación
  - 4. Organización y Funcionamiento
  - 5. Usuarios del Sistema Nacional de Empleo
- III. La Selección y Colocación Laboral
  - 1. La Intermediación Laboral
  - 2. Principios básicos de la Intermediación Laboral
  - 3. Las Agencias de Colocación
    - 3.1. Requisitos para su actividad
    - 3.2. Las agencias colaboradoras con el servicio público de empleo
    - 3.3. Las empresas de trabajo temporal
- IV. Los Servicios Públicos de Empleo
  - 1. Normas básicas y principios de actuación
  - 2. El Servicio Público de Empleo Estatal
  - 3. Los servicios públicos de las Comunidades Autónomas
    - 3.1. El Servicio Público de empleo en Canarias
    - 3.2. El Sistema de Información del Servicio Público de Empleo de Canarias
- V. Las Políticas de Empleo
  - 1. Concepto
  - 2. Objetivos
  - 3. Líneas básicas de actuación
  - 4. Las políticas activas de empleo
  - 5. Las políticas pasivas de empleo
- VI. Conclusiones
- VII. Bibliografía

## Abreviaturas

LE – Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

SNE – Sistema Nacional de Empleo.

SEPE – Servicio Público de Empleo Estatal.

RDAC – Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

ETT – Empresa de Trabajo Temporal.

CC.AA. – Comunidades Autónomas.

SCE – Servicio Canario de Empleo.

IPREM – Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene por objeto analizar y llevar a cabo un estudio sistemático de los Servicios Públicos de Empleo, haciendo hincapié en la colocación de los trabajadores como servicio público ejecutado por los agentes de colocación (públicos y privados). Como veremos en este trabajo, analizaremos la existencia de estructuras publicas, como el Servicio Nacional de Empleo, que sirven de apoyo para llevar a cabo una buena política de empleo. Por lo tanto, el tema a desarrollar no es otro que los Servicios Públicos de Empleo y la colocación laboral. Pues nos encontraremos con la principal problemática de si la función ejercida por estos servicios es suficiente, así como la coordinación con los demás servicios puede llegar a ser algo confusa. Además, se presenta una idea muy cuestionada sobre la colocación de los trabajadores a través de entidades privadas con animo de lucro y que reciben financiación publica para ejercer su labor (como por ejemplo las Empresas de Trabajo Temporal).

Actualmente, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (en adelante, LE), establece una regulación que, como sus predecesoras, cuentan con ciertos vacíos normativos que provocan cierta confusión, en especial, en el servicio intermediador de los servicios públicos autonómicos. Es por ello, que en múltiples ocasiones es necesario acudir a lo establecido en cada Real Decreto de Transferencia y en los convenios de coloración para conocer la verdadera capacidad intermediadora de estos servicios autonómicos.

Comenzaremos el estudio analizando en su conjunto la estructura pública conocida como el Servicio Nacional de Empleo, adentrándonos en esencia en los Sistemas de Información como instrumento de coordinación, dada su relevancia en nuestro objeto de estudio.

Posteriormente, abordaremos el servicio público que realizan los agentes de colocación, siendo este la intermediación y la colocación de trabajadores. Por un lado, analizaremos en profundidad la intermediación laboral que aborda la LE y, por otro lado, nos adentraremos en los agentes de colocación que, como veremos, han de cumplir con ciertos requisitos para poder ejercer una colocación adecuada.

Seguidamente, y como “plato fuerte” del presente trabajo, dedicaremos una buena parte del estudio a analizar los Servicio Públicos de Empleo. Estudiaremos en profundidad los

denominados Servicios Públicos de Empleo Estatal, especialmente, sus distinguidos servicios de gestión de las prestaciones por desempleo. Por otro lado, se analizará los servicios públicos de empleo a nivel autonómico, así como su principal función de integrar las inscripciones de los demandantes de empleo, que en ocasiones puede ser algo ambiguo.

Finalmente, abordaremos los aspectos básicos de la política de empleo en nuestro territorio, especialmente, el art. 41 de la Constitución Española. Analizaremos de forma separada, los dos “tipos” de políticas de empleo; políticas activas de empleo y, políticas pasivas de empleo.

## **II. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO**

### **1. Concepto y fines**

Antes de entrar en materia es necesario, en primer lugar, abordar un concepto de Sistema Nacional de Empleo (en adelante, SNE) pues, diferentes autores (como Palomeque López o Martín Valverde) lo definen haciendo referencia a su concepto legal que podemos encontrar en la LE, concretamente, en su artículo 6; “conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo”.

Dada la definición, podemos matizar el concepto de SNE como aquel elemento *de coordinación y cooperación* entre la política de empleo del Estado y de las comunidades autónomas. Este se encuentra integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas.<sup>1</sup>

Una vez abordado el concepto de SNE, hemos de abarcar aquellos fines esenciales destacables para este estudio. En este caso, debemos situarnos de nuevo en la LE, pues su artículo 7 dispone que:

Esta estructura pública deberá garantizar el fomento del empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo, en especial aquellos grupos de población vulnerables en el mercado de trabajo.

Ha de ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadores y empresarios, de modo que, facilite la información necesaria que permita a los demandantes de empleo

---

<sup>1</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, Centros de Estudios Ramón Areces (2017, Madrid), pp. 561 y ss.

encontrar un trabajo y, a los empleadores, contratar a los trabajadores/as que mejor se ajusten a sus necesidades.

Debe asegurar la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio español y su integración en el mercado único europeo, así como la libre circulación de los trabajadores/as.

Finalmente, ha de fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral.<sup>2</sup>

Resulta llamativo la fórmula introducida por la Ley de Empleo de 2003 y posterior modificación por la LE de 2015 para “asegurar el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Empleo”. La Ley de Empleo de 2003 señalaba al respecto que “los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias garantizaban que el número de efectivos humanos por desempleados no ocupados no superaban con carácter general la ratio de un efectivo por cada doscientos desempleados no ocupados”. A pesar de ello, el art. 7.3 de la LE de 2015 suprime la ratio mínima de efectivos humanos por número de desempleados y establece que; “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán porque los servicios públicos de empleo creados en esta ley estén dotados con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley les encomienda”.

Resulta, por tanto, algo cuestionable, que el SNE cumpla con el fin introducido en el art 7.1, h) de la LE sobre “fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colocación público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo”<sup>3</sup>

## **2. Funciones del sistema nacional de empleo**

Cuando hacíamos referencia al concepto matizado de SNE, hablábamos de un “elemento de coordinación”, pues previamente a adentrarnos en las funciones del SNE, tenemos que aclarar que dicha coordinación se concreta tanto en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (CSAL), integrada por los consejeros correspondientes de las comunidades autónomas y del Ministerio de empleo como por el Consejo General del SNE, integrado

---

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

<sup>3</sup> SOBRINO GONZÁLEZ, G M<sup>a</sup>., “El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 93 (2018), pp. 38 y ss.

además, por representantes del Estado y de las comunidades autónomas y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Como podemos observar, encontramos un amplio número de grupos de interés relacionados con el sistema de empleo de nuestro país. Hemos de considerar que en ese “caldo de cultivo” de funciones del SNE, han de ser partícipes las principales figuras que regulan el empleo.

La LE viene a regular las funciones del SNE en su art. 14, en este trabajo abarcaremos aquellas que tienen relación con el objeto de estudio:

El SNE aplicará y concretará la Estrategia Española de Activación para el Empleo, a través de los planes Anuales de Políticas de Empleo. Pues tanto la Estrategia Española de Activación para el Empleo como los Planes Anuales de Política de empleo, ambas reguladas en la LE (artículos 10 y 11) son instrumentos de coordinación del SNE.

Será el SNE quien garantice la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo y las prestaciones por desempleo.

Podemos plantear que la función ejercida por el SNE no va más allá de garantizar la coordinación entre dos figuras públicas que son las que ejecutan un verdadero servicio de interés público, como son las prestaciones por desempleo.

Una función que cobra un mayor interés público es la de informar, proponer y recomendar a las administraciones públicas cuestiones relacionadas con políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo. Se trata de una función en donde el SNE, puede actuar de una forma más objetiva.

Otra función destacable, será la de tener actualizado un catalogo de servicios a la ciudadanía o una Cartera Común de Servicios a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, con la existencia de una base de datos común que garantice el acceso, en condiciones de igualdad, y un servicio público y gratuito de empleo (también denominado Portal Único de Empleo). Se trata de un portal que posibilita la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación tanto en territorio del Estado como en el Espacio Económico Europeo.

Finalmente, es conveniente mencionar que el SNE se encarga de analizar el mercado laboral y, proponer y recomendar posibles políticas de empleo que se ajusten a las necesidades de las personas y los empleadores.<sup>4</sup>

### **3. El sistema de información como instrumento de coordinación**

Una vez analizado los aspectos básicos del SNE, es conveniente entrar a estudiar el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo como instrumento de coordinación del SNE. Además de este, la LE regula también otros dos instrumentos; La estrategia Española de Activación para el Empleo y, Los Planes Anuales de Política de Empleo, desarrollados en los art. 10 y 11 respectivamente.

Para nuestro trabajo, vamos a profundizar en ese Sistema de Información, dada su relevancia para el objeto de este. Situándonos en el art. 12 de la LE, podemos definir este sistema de información común como; “aquella estructura informática integrada y compatible, que incorporará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que lleven a cabo los servicios públicos de empleo en todo el territorio español”.

Entre los fines que tiene este sistema, cabe destacar:

- Garantizar que se ejecuten de forma adecuada las funciones de intermediación laboral.
- Registro de las personas demandantes de empleo.
- 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.

### **4. Organización y funcionamiento**

El SNE como estructura pública que hemos venido analizando, se basa en una serie de principios de organización y funcionamiento que nos ofrece la LE en su art 13. Según la norma, hacemos referencia a aquella participación (como principio de organización) de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el SEPE y en los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en la forma en que éstos

---

<sup>4</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M., ALVAREZ DE LA ROSA, M.: op. cit., p. 564.

determinen. Por otro lado, la transparencia (como principio de funcionamiento) 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, teniendo en cuenta una serie de elementos esenciales que analizaremos más adelante, entendiéndose como una serie de principios en la ejecución de las funciones de, entre otros, los Servicios Públicos de Empleo.

### **5. Usuarios de los Servicios del Sistema Nacional de Empleo**

Adentrándonos en los usuarios de los servicios, regulado en el art. 26 de la LE, como aquellas personas y empresas usuarias de los servicios del SNE prestados por los servicios públicos de empleo. Es decir, los servicios públicos de empleo prestarán servicios a las personas desempleadas, a las personas ocupadas y a las empresas (independientemente de su forma jurídica), siendo por tanto estos, los usuarios de los servicios. Es preciso matizar que será la Cartera Común de Servicios del SNE quien recogerá los servicios cuya prestación debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los servicios públicos de empleo.

El objetivo de esta Cartera será el de garantizar el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de empleo y a los servicios prestados por los mismos, y la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, conformado como un compromiso de estos entes públicos con las personas y empresas usuarias de los mismos. Además, se garantizará a los trabajadores desempleados el acceso gratuito a los servicios prestados por los servicios públicos de empleo.

Por último, y para dar por cumplido en lo relativo a aquellos elementos destacables de la Cartera Común de Servicios, será en esta donde se recogerá los servicios comunes a prestar por los servicios públicos de empleo a las personas, tanto desempleadas como ocupadas, y a las empresas. Así mismo, se requiere el deber de inscripción como demandante de empleo tanto de las personas como de las ocupadas para tener el beneficio de acceder a determinados servicios del SNE. Todo ello regulado en el art. 27 de la LE.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

### III. LA SELECCIÓN Y COLOCACIÓN LABORAL

#### 1. La intermediación laboral

Las entidades de colocación y orientación para el empleo llevan años desarrollando una labor esencial para proporcionar apoyo a las personas desempleadas en su tránsito a un puesto de trabajo. Labor que en la actualidad viene a cobrar una importancia relevante, dada las heterogéneas situaciones que venimos atravesando, que van desde los efectos devastadores de la anterior crisis económica con niveles históricos de paro, hasta la grave crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19, agravando a niveles extraordinarios la situación laboral de muchos ciudadanos/as. Se trata de la realidad que tienen que afrontar estos organismos, debiendo adaptar sus prácticas a la situación actual del mercado laboral y a los rápidos y constantes cambios socioeconómicos y tecnológicos en los que desde hace años nos afectan.<sup>1</sup>

La intermediación laboral se viene a definir en la ya abordada LE. Su art. 31 lo define como; “conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación”. La norma pretende así que la intermediación sea la vía que proporcione a los trabajadores un empleo adecuado a sus características, así como facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

En este sentido, el legislador también va a considerar como intermediación laboral, aquella actividad destinada a la recolocación de los trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial, cuando la intermediación hubiera sido acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.

Finalmente, y no menos importante, debemos considerar a la intermediación laboral como un servicio de carácter público, independientemente del agente que la realice. Si bien es cierto son las agencias de colocación las que tendrán la característica de pública o privada, aspectos que abordaremos más adelante.

---

<sup>1</sup> SUAREZ ORTEGA, M., SÁNCHEZ GRACIA, M.F., GARCÍA GRACÍA, M. del C., “Caracterización de buenas prácticas y necesidades de mejora de los servicios de orientación para el empleo”, *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, núm. 3 (2016), pp. 44 y ss.

En la misma línea, la LE regula aquellos agentes que van a realizar la intermediación en el mercado de trabajo, a efectos del SNE. Concretamente, el art. 32, considera como agentes de la intermediación a:

- Los servicios públicos de empleo.
- Las agencias de colocación.
- Aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior.

## **2. Principios básicos de la intermediación laboral**

Como todo servicio público, se debe garantizar una serie de principios dado el interés que aquellos puedan servir a las personas que quieran usarlos. La intermediación laboral cuenta con una serie de principios básicos, que como es habitual, vienen recogidos en una norma. En este caso la LE enumera, en su art. 34, los principios a los que nos referimos, y que nosotros desglosaremos de forma resumida para una lectura menos pesada.

1. La intermediación laboral llevada a cabo por los diferentes entidades o agentes atenderán a los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, y plena transparencia en el funcionamiento de estos, así como la normativa aplicable en materia de protección de datos.
2. El proceso específico de selección y casación entre la oferta y demanda de empleo corresponderá, con carácter general, al servicio público de empleo y a las agencias de colocación.
3. Los servicios públicos de empleo podrán establecer con otras entidades y agencias de colocación, convenios u acuerdos que tengan por objeto favorecer la colocación de trabajadores.
4. La intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo u otras entidades o agencias tendrá carácter gratuito para trabajadores y empleadores.
5. Tendrán la consideración exclusiva de demandantes de empleo, quienes se inscriban como tales en los servicios públicos de empleo, a efectos de intermediación laboral y demás medidas y programas de políticas activas de empleo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

### 3. Las agencias de colocación

A los efectos previstos en el art. 33.1 de la LE, se define a las agencias de colocación en función de su carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro, que lleven a cabo actividades de intermediación laboral, ya sea en colaboración con los servicios públicos de empleo o, de forma autónoma, pero en coordinación con estos últimos. En la misma línea, pero con mayor detalle, el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación (en adelante RDAC), desarrolla el concepto de agencia de colocación, así como los tipos de agencias de colocación que configuran la red privada de intermediación.<sup>3</sup>

Es interesante resaltar como el legislador tanto en la LE como en la norma de desarrollo RDAC, prevén como posibles funciones de estas entidades la valoración de perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesional de las personas trabajadoras, además, de ejercer actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal. Decimos que es interesante dado su semejanza con las funciones propias de un profesional de recursos humanos. Por ello, se podría entrar a valorar si la ejecución de estas funciones por parte del personal de las agencias de colocación tendría la suficiente eficacia para contrastar los resultados exigidos en el mercado de trabajo.

#### 3.1. REQUISITOS PARA SU ACTIVIDAD

Con carácter previo a su actuación, las personas físicas o jurídicas, incluidas las empresas de trabajo temporal deben cumplir el requisito de presentar una *declaración responsable*. Se trata de un acto que se presenta ante el SEPE para el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más comunidades autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la comunidad autónoma, siempre que la agencia pretenda ejecutar su actividad en centros de trabajo establecidos, exclusivamente, en el territorio de dicha comunidad. Se trata de un requisito que viene a regular la LE en su art. 33.2.

En la misma línea, un requisito que cobra especial necesidad de su cumplimiento es *la autorización* para ejercer como agencias de colocación e intervenir en la intermediación

---

<sup>3</sup> Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. BOE núm. 318, de 31 de diciembre de 2010.

laboral. Autorización que otorga el SEPE cuando las agencias de colocación pretendan realizar su actividad desde centro de trabajos de la Comunidad Autónoma, cuanto pretendan desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa comunidad. Se trata de un requisito que regula el RDAC en su art. 3.

Conviene aludir otro de los requisitos que “tradicionalmente” ha sido exigido a las agencias de colocación para llevar a cabo su actividad. Este es la garantía, en su ámbito de actuación, del *principio de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo*, en la línea con lo señalado en el art. 16.2 del Estatuto de los Trabajadores y, el art. 35 de la LE.

Luego, con carácter general, todas las agencias de colocación deben garantizar:

- Prestar servicios gratuitamente para los trabajadores.
- Garantizar el respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos, sometidos a la actuación en esta materia a la normativa aplicable de protección de datos de carácter personal.
- No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida.

### 3.2. LAS AGENCIAS COLABORADORAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Una vez aclarado los requisitos pertinentes, toca centrarse en la colaboración de estas con los servicios públicos de empleo. En este sentido, el RDAC viene a exigir que, las agencias de colaboración, previamente autorizadas, podrán ser consideradas entidades colaboradoras mediante la suscripción del *convenio de colaboración*. De este modo, las agencias colaboradoras, podrán recibir financiación de los servicios públicos de empleo, además de, operar y actuar en su ámbito territorial siempre que no se hayan producido traspasos de competencia en materia de intermediación laboral a las Comunidades Autónomas.

Las agencias colaboradoras de los servicios públicos de empleo deberán:

- Proporcionar aquella información relacionada con las personas atendidas y sus perfiles, así como en relación con las ofertas de empleo y los perfiles que correspondan con estas.

- Advertir los incumplimientos de las obligaciones de los trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo.
- Estar sujetas a aquellas acciones que pudieran llevar a cabo los servicios públicos de empleo con el objetivo de dar seguimiento y evaluación de las actuaciones objeto del convenio de colaboración.
- Garantizar la gratuidad del servicio para los trabajadores y empleadores en los términos del art. 34 LE.<sup>4</sup>

### 3.3 LAS EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

Podemos definir, como empresa de trabajo temporal, como aquella cuya actividad fundamentalmente consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal trabajadores por ella contratados. Se trata de una definición legal que nos aporta la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (en adelante ETT).<sup>5</sup>

En lo que nos concierne a nuestro tema objeto de estudio, el RDAC prevé la posibilidad de que las ETT puedan actuar como agencias de colocación, siempre que se ajusten a lo establecido en dicha ley, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios, dado el carácter lucrativo de este tipo de empresas. Debido a la cercanía entre las funciones realizadas por las agencias de colocación y las ETT, es evidente que son entidades muy idénticas en su actuación. Sin embargo, la doctrina no aprueba una regulación eficaz acerca de la actuación como agentes intermediadores del mercado de trabajo.

En este sentido, la OIT en su Convenio nº 181 aprueba la interposición de personas como actividad propia de las agencias de colocación (cabe recordar que la interposición es la actividad que llevan a cabo las ETT).

Dada la falta de precisión o incluso a la omisión en la regulación vigente de las operaciones de las ETT como agencias de colocación, resulta interesante abordar esta cuestión de forma que, se haga alusión legal expresa no solamente a la recolocación de trabajadores, sino también a la interposición, como nuevas actividades de intermediación.

---

<sup>4</sup> SOBRINO GONZÁLEZ, G M<sup>a</sup>.: op.cit., págs. 42-50.

<sup>5</sup> Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE núm. 131, de 2 de junio de 1994.

Y en esa línea, incluir a las ETT entre los agentes legales reconocidos en materia de colocación.

Por otro lado, es entendible el posicionamiento de ver a las ETT como aquellas entidades lucrativas, al mismo tiempo de ejercer como agencias de colocación colaboradoras de los servicios públicos de empleo beneficiándose de aquellas dotaciones económicas correspondientes, que como cabe recordar, la LE “acepta” su financiación como agente colaborador. De esta forma, las ETT podrían lucrarse de mayores beneficios económicos llevando a cabo una sola actividad.

En definitiva, lo realmente llamativo sería encontrarnos con ETT actuando como agencias de colocación, dada su actividad de interposición, con un desarrollo normativo al respecto y, por otro lado, impedir su colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, separando su regulación del RDAC.<sup>6</sup>

#### **IV. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

En España, el modelo de la orientación profesional de personas se sitúa, principalmente, en los servicios públicos de empleo y en el Subsistema de formación para el empleo. Cuenta con programas/servicios gestionados por organismos sin ánimo de lucro y con carácter público en su mayoría, como las administraciones locales, organizaciones sindicales, o asociaciones empresariales, entre otros. Además, son financiados mediante subvenciones. Las actividades del servicio público de empleo tienen origen en el modelo establecido por el antiguo Instituto Nacional de Empleo (INEM), estos facilitaban la inserción laboral de los trabajadores desempleados y grupos en riesgo de exclusión. Se trataba, previamente, del objetivo de las oficinas públicas de colocación y dependientes presentes durante la mayor parte del periodo franquista. Actualmente, presenta una organización descentralizada a través del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.), permitiendo que estas últimas desarrollen sus formas y modelos con matices y mejoras. De esta forma, mantienen el objetivo principal de la

---

<sup>6</sup> SOBRINO GONZÁLES, G. M<sup>a</sup>.: op. cit., págs. 50-56.

inserción laboral inmediata. Tema que presenta sus más y sus menos en muchos de los debates de organizaciones sindicales, corporaciones locales y medios de comunicación.<sup>1</sup>

El INEM viene a constituirse como organismo integrador a través de la reforma institucional de la Seguridad Social (Real Decreto Ley 36/1978 sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo), culminándose así un proceso de racionalización administrativa del empleo, en donde se integraba la gestión de las prestaciones por desempleo, las oficinas de colocación, la gestión de las subvenciones de contratación y la formación profesional no reglada.

Por otro lado, sobre la colocación de trabajadores, originaria y legislativamente el INEM se postula como único agente intermediador de forma exclusiva. Es en los noventa cuando el sistema de servicio público de empleo español va a sufrir una serie de modificaciones importantes. Por un parte, aparece la legalidad de las agencias de colocación no lucrativas, por otra, tiene lugar el famoso proceso de descentralización hacia las CC.AA. de la gestión sobre políticas activas de empleo.

Con la promulgación de la Ley 56/2003, de 16 de septiembre, de empleo, se viene a diseñar un nuevo sistema de servicio público de empleo donde se reconoce la distribución de intermediación y colocación entre el SEPE y los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas. El principal objetivo de la referenciada Ley de empleo de 2003 era la adaptación de los servicios públicos de empleo a las nuevas necesidades del mercado de trabajo, a los cambios tecnológicos cada vez más necesarios y, a la organización territorial. Como elementos que afectaron al mercado de trabajo en las últimas décadas aparece la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación, como objeto de hacer posible o, avanzar, hacia una política tendente al pleno empleo.<sup>2</sup>

En la misma línea, autores como Lent & Brown (2013) y Lettmayt & Nehls (2011), critican la orientación profesional para el empleo de calidad que ejercieron los servicios públicos de empleo, apostando por un enfoque integral que abarque aquellas situaciones por las que pasa la persona en su vida profesional. Además de estos aspectos, podemos considerar elementos como la temporalidad, la burocratización y la rigidez de los procesos de los servicios públicos de empleo y su falta de adaptación a las necesidades

---

<sup>1</sup> SUAREZ ORTEGA, M., SÁNCHEZ GRACIA, M.F., GARCÍA GRACÍA, M. del C.: op. cit., pág. 45.

<sup>2</sup> SOBRINO GONZÁLES, G.M<sup>a</sup>.: op.cit., pág. 32-33.

reales de los usuarios (Álvarez y López, 2012). Del mismo modo, es necesario hablar de los recursos, a veces escasos, de los servicios públicos de empleo, así como los contextos y situaciones tan heterogéneas que se presentaban en el ámbito de actividad de estas entidades. Otros autores (Fernández Garrido, Navarro Aval y Climent Rodríguez, 2013) u organizaciones internacionales (OECD, 2007; OIT, 2009b) consideran que estos servicios junto con las políticas activas de empleo había y han logrado demostrar su efectividad en el alcance de sus objetivos.<sup>3</sup>

### **1. Normas básicas y principios de actuación**

Es preciso adentrarnos en las normas básicas de actuación de los servicios públicos de empleo, dada su estructura pública al servicio de los intereses generales de los ciudadanos. Estos organismos, han de garantizar una serie de normas y principio que, entre otros, podemos destacar:

- La igualdad de oportunidades de acceso al empleo
- La no discriminación, especialmente, por razón de nacionalidad, como garantía de la libre circulación en el territorio de la UE (art. 45 TFUE y art. 2, f) LE).
- El respeto a la intimidad y dignidad de los trabajadores en el tratamiento de sus datos (art. 34 LE).

Así mismo, queda como objetivo fijado para el conjunto de los servicios de empleo del estado y de las CC.AA., asegurar la unidad de mercado de trabajo en todo el territorio español, así como su integración en el mercado único europeo.

Por otro lado, los servicios públicos de empleo han de garantizar los principios de unidad de mercado, funcionamiento y organización, especialmente:

- La transparencia.
- La integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas informativos, a tales efectos:
  - Se llevará a cabo la intermediación laboral con transparencia y sin barreras territoriales.
  - Se creará y mantendrá un Sistema de Información común y un lugar de red telemática que posibilite el conocimiento por los ciudadanos de las ofertas y demandas de empleo en todo el territorio del estado (art 12 LE).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> SUAREZ ORTEGA, M., SÁNCHEZ GRACIA, M.F., GARCÍA GRACÍA, M. del C.: op. cit., pág. 45.

<sup>4</sup> MARTIN VALVERDE, A. y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo* (30 ed.), Tecnos, (2021, Madrid), pp.

Finalmente, cabe mencionar que se pactarán aquellos principios y/o condiciones a través de acuerdos marco entre la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las CC.AA., así como de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el SNE, con uno o varios empresarios. La finalidad es facilitar a los servicios públicos de empleo la intermediación laboral, y que se pretendan adjuntar durante un periodo determinado, siempre que no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. Como excepción a estos acuerdos marco, queda prohibida cuando tenga por destinatario aquellas actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las administraciones públicas (D.A. 31ª Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014).<sup>5</sup>

## **2. La mejora en la gestión de los Servicios Públicos de Empleo**

Actualmente nos encontramos con un panorama que evidencian múltiples dificultades a la hora realizar la gestión y funciones de nuestros servicios públicos de empleo. Cabe destacar dos tipos de situaciones:

- a. *Proporcionalidad de la situación de desempleo.* Las distintas crisis económicas han producido diversos efectos en una doble vertiente; paro y dificultades para el crecimiento y creación de nuevos empleos.
- b. *Heterogeneidad de los sujetos demandantes.* Se presenta una amplia variedad de perfiles que genera una diversidad de demandantes, ya sea por su edad, por su sexo, por su situación contractual, por su nacionalidad o bien, por su duración en situación de desempleo.

Ante los problemas anteriormente señalados, referenciadas instituciones internacionales (OIT, OCDE o la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo) vienen señalando un conjunto de vías de actuación que podemos desgranar en tres grupos:

---

<sup>5</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

*a) La mejora en la gestión y modernización de los servicios*

En cuanto a la introducción de mejoras en la gestión, establecen las mencionadas instituciones de alinear unos criterios de contrastación de eficacia y seguimiento de los resultados desde un enfoque similar al usado en ámbitos empresariales. Supone, en general, establecer elementos de comparación con las que se pueda realizar un posicionamiento, con el objetivo de conseguir una mayor comunalidad entre los servicios públicos de empleo y las Agencias privadas de colocación, para finalmente establecer unos indicadores de resultados. Es de interés también, organizar una definición de responsabilidades y funciones en los procesos de toma de decisiones y ejecución de los servicios, en idéntica similitud a los de un mercado privado. Con “proveedores/suministradores”, y con “compradores”.

Respecto de la modernización de los servicios, las principales recomendaciones se sitúan en el uso de herramientas y soportes técnicamente avanzados que faciliten el uso y aprovechamiento por parte de los usuarios. Principalmente hace referencia a la generación de plataformas basadas en tecnologías de la información y comunicación (además del ya mencionado Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo). Resulta interesante también, el desarrollo de metodologías que permitan poner en marcha acciones “preventivas y curativas” basados en métodos de “activación” y “perfilado”. Otra actuación clave, según la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo es la creación de programas dirigidos a “individualizar o personalizar las actuaciones o tratamientos” (como, por ejemplo; portafolios, planes personales o individualizados, etc...).

*b) La Expansión de recursos y la cooperación*

Dada la situación de incremento de demandantes de empleo, se produce la exigencia de realizar un mayor esfuerzo de atención a dicha circunstancia. Respecto de la naturaleza de dicho esfuerzo existe un cierto acuerdo en dos elementos clave; la expansión de recursos y la cooperación con las partes interesadas.

- La expansión de recursos. De este elemento, existe un informe de la OIT (2009b) desarrollado con la ayuda de Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo y los servicios públicos nacionales, sobre las medidas adoptadas por los diversos estados para hacer frente a la avalancha de demandantes producida por la crisis. Como solución principal, se propone el incremento recursos (tanto humanos como materiales) para atender a los demandantes.

- La cooperación con las diversas partes interesadas. En lo referido a este elemento, hay un acuerdo general entre los organismos antes mencionados en la necesidad de unos modelos organizativos en los que prime la integración de las políticas activas y la asociación y colaboración estrecha con las entidades e instituciones que constituyen “partes interesadas en las mismas”.

*c) La sistematización de estrategias desde lo local*

La heterogeneidad en situaciones y recursos recomiendan, por otro lado, una adopción de programas y formulas de verdadera necesidad. Supone trabajar en el desarrollo de un conjunto de mejoras que se sintetizan en cinco grandes núcleos:

- Fomentar una mano de obra cualificada con capacidad de adaptación.
- Mejorar la utilización de las cualificaciones profesionales en la economía local.
- Apoyar el progreso en el empleo y la actualización de las cualificaciones.
- Orientar la educación y la formación hacia los sectores emergentes.
- Aplicar una buena gobernanza local.<sup>6</sup>

### **3. El Servicio Público de Empleo Estatal**

Como organismo autónomo de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al SEPE se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. Se trata del concepto legal aportado por la LE que, bajo el criterio de cada uno, puede parecer un tanto deficiente.

En atención a su naturaleza y régimen jurídico podemos llevar a cabo una matización de los elementos por los que se caracteriza:

- Personalidad jurídica propia.
- Plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones.
- Patrimonio y tesorería propios.
- Autonomía de gestión.

Por otro lado, cabe mencionar que el SEPE se concierta en base a una estructura central y a una estructura periférica, con el objetivo de satisfacer las competencias asumidas por

---

<sup>6</sup> FERNANDEZ GARRIDO, J., “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo: Una Visión Externa”, *Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 24 (2011), pp. 101 y ss.

estos. La LE destina en su art. 17 la posibilidad, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de participar de forma tripartita y paritaria, en los órganos del SEPE que correspondan.

En esta línea de representación de empresarios y trabajadores, se prevé que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participen en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo recibiendo, además, información periódica sobre su desarrollo y seguimiento.<sup>7</sup>

Como hemos señalado anteriormente, el SEPE se encuentra integrado en el SNE, así pues, ambos comparten su labor de intermediación laboral junto con los servicios públicos de las CC.AA., y las agencias de colocación (públicas o privadas), a pesar de ello, es el SEPE quien continúa tramitando en régimen de exclusividad las prestaciones por desempleo. Remitiéndonos a la LE, se destina el deber de cooperar con los servicios públicos de empleo de las CC.AA., a efectos de garantizar la gestión de estas prestaciones. La cuestión suscita en dónde deben inscribirse los trabajadores desempleados dado que actualmente nos encontramos con una multitud de agentes intermediadores del mercado laboral. Dada la redacción aportada por el art. 41; “deberán inscribirse y mantener la inscripción como demandantes de empleo en el servicio público de empleo...” sin especificar si dicha inscripción se realiza en el SEPE o en los servicios públicos de las CC.AA., quedando, por tanto, algo confuso la redacción aportada por el legislador. Sin embargo, puesto que el SEPE es quien tramita las prestaciones por desempleo y vigila el cumplimiento de sus normas, es de entender que será aquel quien le lleguen la totalidad de las inscripciones obligatorias.

Podemos deducir que, en el cumplimiento de la obligación de inscripción ante los servicios públicos de empleo autonómicos, estos últimos notificarán tal información al SEPE. Sin embargo, haciendo alusión a la regulación aportada por la LE sobre los servicios públicos de empleo autonómicos (que abordaremos en profundidad más adelante), no establece obligación alguna que recaiga en estas instituciones, tampoco en lo que se refiere a la información y cooperación continua a las que aluden las normas de desarrollo de transferencias.

---

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

Ahora bien, como ya hemos mencionado los SEPE se articulan mediante una estructura central y otra periférica para dar cumplimiento a sus competencias, puede suceder que los demandantes de empleo tengan la obligación de inscribirse como tales en el SEPE. De esta forma, cuando acuden a las oficinas que tiene el SEPE en las distintas CC.AA. – que en la mayoría de los supuestos comparte con los servicios públicos de empleo autonómicos – para gestionar su prestación por desempleo, del mismo modo han de figurar como desempleados en los servicios públicos de empleo autónomos. En definitiva, el sujeto receptor de la prestación por desempleo debe presentarse en la ventanilla de inscripciones y en la de tramitación de la prestación del SEPE, que con suerte estarán ubicadas en el mismo local que los servicios públicos de empleo autonómicos.

Una de las competencias otorgadas al SEPE que genera cierta controversia en la actualidad es la regulada en el art 18. g) LE, que señala el deber del SEPE de; “mantener las bases de datos que garanticen el registro público de ofertas, demandas y contratos, mantener el observatorio de las ocupaciones y elaborar las estadísticas en materia de empleo a nivel estatal”. Cada demandante de empleo tiene la obligación de la correspondiente inscripción en el servicio público de empleo, entrando en contradicción con la mencionada competencia destinada al SEPE. El interrogante sobreviene sobre cómo el SEPE obtendrá aquella información referente a la totalidad de ofertas, demandas y contratos laborales presentados en el territorio español si no se establece mecanismo de registro alguno obligatorio de las mismas. Sin embargo, la LE ha introducido un nuevo precepto sobre el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (art. 12 ya mencionado) que da la posibilidad de abordar la integración, la compatibilidad y la coordinación entre el SEPE y los servicios públicos de empleo de las CC.AA. en lo referente a la intermediación laboral, la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo. A pesar de ello, se sigue manteniendo fuera de los imperativos de esta norma a las agencias privadas de colocación.

De esta manera, se mantiene el error de las leyes predecesoras de empleo, al no destinar el legislador algún tipo de mecanismo que permita introducir las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación dentro del Sistema de Información de los servicios públicos de empleo, en idéntico régimen que el resto de los agentes intermediadores.

Ante las citadas circunstancias queda abierta la posibilidad de que con un nuevo Texto Refundido de la Ley de Empleo se solventen aquellos vacíos jurídicos e imprecisiones que se continúan manteniendo con la actual regulación legal.<sup>8</sup>

#### **4. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas**

La LE recoge, en su art. 19, la definición y competencias de los servicios públicos de empleo de las CC.AA., y en su art. 20 la correspondiente organización de estos. Dejando sin desarrollar las funciones, los fines o límites de dichos servicios. Además, debemos añadir que la definición aportada por el legislador viene a ser algo deficiente, pues se entiende como tales servicios; “los órganos o entidades de las mismas al que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral...”. Seguidamente, la norma hace referencia a una serie, escueta, de competencia de los mencionados servicios:

- Diseñarán y establecerán en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación.
- Participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo.
- En ejecución de las políticas de activación para el empleo, podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Políticas de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo”.

En cuanto a su organización, la LE prevé que los denominados servicios públicos de empleo autonómicos, en función de sus capacidades de autoorganización; “se dotarán de los órganos de dirección y estructura para la prestación del servicio al ciudadano”, otorgando la posibilidad de participar a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo, y teniendo dicha participación un carácter tripartito y paritario.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> SOBRINO GONZÁLES, G.M<sup>a</sup>.: op. cit., págs. 39-42.

<sup>9</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

En lo referido a la actividad intermediadora de los servicios públicos de empleo autonómicos, impera el vacío normativo que viene caracterizando a la LE en algunos elementos, tanto en el actual Texto Refundido, como en sus predecesoras. Por lo tanto, será necesario recurrir a los establecido en cada Real Decreto de Transferencia y en los convenios de coloración para conocer la verdadera capacidad intermediadora de estos servicios autonómicos.

La LE y las anteriores normas omiten cualquier alusión a la actividad intermediadora, incluso no establecen obligación alguna a los servicios públicos de empleo de las CC.AA. de mantener informado al SNE o al SEPE de las ofertas y demandas de empleo, de los contratos formalizados o de las agencias de colocación con autorización, o correspondiente declaración responsable. Por lo tanto, se traduce a que el coherente funcionamiento del SNE esté sujeto a la buena operatividad de las administraciones autonómicas, que como sabemos en determinadas situaciones puede llegar a ser deficiente. A pesar de que la LE introduce ya de forma novedosa un precepto (art. 42) sobre “cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el SEPE en materia de protección económica frente al desempleo”. Este se limita a especificar que; “las administraciones y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión del empleo y el SEPE deberán cooperar y colaborar en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo”.

Respecto de los mecanismos de control, cabe destacar el sometimiento del SNE a las evaluaciones periódicas, “con el fin de adecuar sus estructuras, medidas y acciones a las necesidades reales del mercado laboral”, así lo establece el art. 7.2 LE. A pesar de ello, no se aporta un contenido más desarrollado sobre la materia, donde especifique a quienes corresponde efectuar las mencionadas evaluaciones, ni con qué criterios y técnicas, ni tampoco se marca un correspondiente tiempo.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> SOBRINO GONZÁLES, G.M<sup>a</sup>.: op. cit., págs. 36-38.

### 3.1. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN CANARIAS

El Servicio Canario de Empleo (en adelante, SCE), se configura como el organismo autónomo de carácter administrativo de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que tiene como finalidad fomentar, mejorar y promover el empleo en nuestro ámbito territorial, luchar contra el desempleo y cubrir las necesidades de formación de los trabajadores desempleados y ocupados, atendiendo con carácter prioritario a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades para su inserción laboral (art. 2 de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo).

Cabe destacar que el SCE centrará sus funciones en la intermediación, en el fomento de la ocupación, información, orientación y formación profesional ocupacional y continua, y adicionalmente constituirá un observatorio laboral de análisis y prospección del mercado de trabajo, que supondrá un instrumento de apoyo imprescindible para definir y programar adecuadamente las políticas de formación y de ocupación del servicio.

La creación del SCE como organismo autónomo tiene su justificación, por un lado, por su atribución de actividades de fomento y de gestión de un servicio público, en cumplimiento de un fin de interés público otorgado por el art. 40 de la Constitución Española, configurado como un principio rector de la política social y económica. Por otro lado, el principio de eficacia y los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, de acuerdo con los cuales han de actuar las administraciones públicas, aconseja reunir en un solo ente gestor todas las competencias y áreas de actuación administrativa vinculadas al empleo.<sup>11</sup>

### 3.2. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CANARIAS

La transferencia de competencias en materia de empleo a las CC.AA., proporciono en el ámbito nacional un nuevo panorama en la gestión del empleo. Supone el comienzo de la coexistencia de diferentes y diversos Sistemas de Información que debían integrarse para mantener la información utilizada por los distintos servicios públicos de empleo autonómicos. En ese sentido, se crea el proyecto SISPE (Sistemas de Información de los Servicios Públicos de Empleo) anteriormente analizado. Haciendo memoria, surge con el objetivo de resolver las necesidades de integración e interoperabilidad entre los diferentes

---

<sup>11</sup> Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo. BOC núm. 80, de 28 de abril de 2003.

sistemas de información existentes. Por otro lado, supone un instrumento esencial para asegurar la gestión eficaz del mercado de trabajo y de las políticas de empleo, siendo un importante avance en el proceso de modernización de los servicios públicos de empleo. En la comunidad autónoma de Canarias, nos encontramos con el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo de Canarias (SISPECAN), definido como el conjunto de aplicaciones informáticas que permiten la gestión del empleo y las políticas activas para el empleo en Canarias. Cabe destacar que este modelo se basa en una serie de características fundamentales para su funcionamiento eficaz:

- Sistema integrado.
- Administración electrónica.
- Administración proactiva.
- Administración colaborativa.
- Administración cercana y multiplataforma.

SISPECAN esta organizado bajo múltiples estructuras funcionales en las que cada una ejecuta un servicio distinto a los administrados. Así pues, nos encontramos con:

- *SISPECAN-intermediación*. Tratamiento de las demandas de empleo, ofertas de empleo y el proceso de intermediación.
- *SISPECAN-Formación*. Permite la gestión de los cursos de formación profesional ocupacional, tanto desde el punto de vista del SCE, como desde el centro colaborador de formación.
- *SISPECAN-Orientación*. Integrado por dos programas (orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo y, tutores de empleo), permiten llevar el control de todas las actividades que se realizan con el demandante de empleo. Además, actúa con otros programas para completar itinerarios integrados de los demandantes de empleo.
- *SISPECAN-Subvenciones*. Gestión de las subvenciones o convenios suscritos con entidades colaboradoras, para el desarrollo de alguno de los programas que no cuenta con un sistema de información específico.
- *SISPECAN-Convenios*. Se trata de una especialización del modelo general de subvenciones para la gestión de los convenios con corporaciones locales y organismos.
- *SISPECAN-Certificación*. Certifica los fondos al Fondo Social Europeo y al SEPE.

- *SISPECAN-Estadística*. Es un sistema de apoyo a la toma de decisiones, consistiendo en un datawarehouse para el tratamiento de datos estadísticos.
- *SISPECAN-Portal*. Cuanta con diferentes canales a través de los cuales se relaciona el ciudadano con el SCE. Los ayuntamientos prestan el denominado Servicio Descentralizado de Atención al Demandante, que suscriben convenios de encomienda de gestión con el SCE para llevar a cabo, como entidades colaboradoras, ciertos tramites del SCE.

El sistema muestra una solución a la interoperabilidad del SCE con las entidades colaboradoras y entre los distintos subsistemas de SISPECAN.<sup>12</sup>

## V. LAS POLITICAS DE EMPLEO

En España el desempleo y las tasas de paro se presentan como factores importantes que afectan a buena parte de la sociedad, en la calidad de vida y el bienestar general. Las políticas de empleo en el cumplimiento de sus objetivos han de llevar a cabo un diagnóstico sistemático de las necesidades y oportunidades del sistema productivo territorial, así como de su capital humano. A partir de ahí, deben establecer una serie de medidas específicas y consecuentes que tengan por objetivo la reactivación del empleo.

El origen y la evolución de las políticas de empleo han ido a la par del denominado “estado de bienestar”. Los niveles de desigualdad, pobreza y precariedad laboral y social han provocado grandes dificultades para crear un empleo estable, con capacidad de reacción a los cambios. Debido a ello, nos encontramos con un modelo de empleo con graves vulnerabilidades. Debemos añadir también las grandes consecuencias provocadas por la pandemia del Covid-19, que supusieron un antes y un después en la gestión del empleo por parte de los sistemas públicos de empleo a la hora de llevar a cabo la gestión masiva de prestaciones por desempleo (políticas pasivas) así como, la destinación de cursos formativos (políticas activas) a aquellas personas que necesitaban adaptarse al surgimiento de nuevas formas de trabajo, como, por ejemplo, el teletrabajo.

---

<sup>12</sup> GONZÁLES MORALES, D., SANCHEZ NIELSEN, E., PEÑA DORTA, C., FELICIANO RAMÓN, R., “Interoperabilidad en el Servicio Canario de Empleo”, *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 193 (2008), pp. 63 y ss.

A pesar de toda esta inestabilidad de situaciones, los agentes económicos han señalado que, tras superar la crisis de la pandemia, el nivel de ocupados ha llegado a alcanzar los 20 millones, cifras que no veíamos en nuestro país desde antes de la crisis económica de 2008.<sup>1</sup>

### **1. Concepto**

La LE nos proporciona un concepto legal del término política de empleo, en base a lo establecido en los art. 40 y 41 de la Constitución Española; “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos..., especialmente en caso de desempleo”, define la política de empleo (art. 1) como; “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tiene 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”<sup>2</sup>

Uno de los objetivos prioritarios de estas políticas no es otro elemento que el empleo, hallándose en la base de las políticas laborales, destinadas a regular los fallos originados en el mercado de trabajo y a cubrir aquellas situaciones de desigualdad social ligadas a su funcionamiento. Las políticas de empleo, por lo tanto, tienen origen cuando el mercado de trabajo no cumple con el objetivo de crear puestos de trabajo suficientes y de calidad (exceso de demanda), debido a ello, no pueden desvincularse de las políticas macroeconómicas y las recomendaciones proporcionadas por los agentes laborales (expertos y sindicatos), con el fin de lograr un equilibrio en el mercado de trabajo. En este sentido, podemos matizar cuatro tipos de intervenciones públicas:

1. Elaboración de normas (leyes, decretos, disposiciones) o dar su necesaria importancia y apoyo a la negociación de los actores sociales, ambos constituyen el marco legal del mercado de trabajo.

---

<sup>1</sup> CORRALES AZNAR, J.M., “Las Políticas públicas de Empleo y la Gobernanza Local Postcrisis en Canarias”, *Revista Científica para el Fomento de Pensamiento Crítico*, núm. 1 (2022), pp. 66 y ss.

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015.

2. Destinar recursos que impliquen una mejora del empleo o supongan su creación, ya sea directamente con la creación de empleo público, indirectamente a través de la demanda de servicios a empresas o incentivándolas para que creen empleo o, bien, impulsando nuevos sectores. Estas son las denominadas políticas “industriales”, tienen el objetivo de dar apoyo a determinados colectivos, como por ejemplo, fomentando la incorporación de la mujer y jóvenes al mercado de trabajo.
3. Dar sustento económico a quienes pierdan o hayan visto reducida o suspendida temporalmente su jornada de trabajo (como políticas pasivas del mercado del trabajo).
4. Mejorar las posibilidades de encontrar empleo para aquellos que lo han perdido o están en riesgo de perderlo, anticipándose a ese riesgo (como políticas activas del mercado de trabajo).<sup>3</sup>

## **2. Objetivos**

En relación con los objetivos, la LE destina el art. 2 a su regulación. De forma más esquematiza y, algo más comprensible los objetivos de la política de empleo (Palomeque y Álvarez de la Rosa, 2017) son:

- a) Lucha contra las formas de discriminación, asegurando la efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la libre circulación de trabajadores.
- b) Sistema eficaz de protección contra el desempleo, incluso con actuaciones preventivas e individualizadas.
- c) Asegurar una política adecuada de formación profesional ocupacional y continua.
- d) Mantener una política coordinada de intermediación y colocación en el mercado de trabajo.
- e) Política de fomento de la contratación indefinida; de inserción de grupos de población con especiales dificultades para incorporarse al trabajo.
- f) Proporcionar una política coordinada de migración.
- g) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.

---

<sup>3</sup> CORRALES AZNAR, JM.: op. cit., pág. 66.

### **3. Líneas básicas de actuación**

Las políticas de empleo siguen una serie de objetivos o líneas básicas en las que centran su principal actuación. En este sentido, las políticas de empleo destinan parte de su actividad a la creación de políticas legislativas dirigidas a la formación profesional para el empleo y las empresas. En su actuación se ha de garantizar el principio general de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, incluso en la búsqueda y mantenimiento del empleo y, como variante, en la necesidad de conciliar la vida familiar y laboral. Por otro lado, destinan parte de su regulación a la actuación de las empresas de inserción y sobre las peculiaridades de los contratos de trabajo que estos convengan con personas en situaciones de exclusión social.

Una nueva regulación, más sencilla y adaptable, del procedimiento de colocación para acercar la oferta y la demanda de trabajo (como convivencia de los servicios públicos de empleo con las agencias de colocación). Así mismo, la Estrategia Española de Activación para el empleo la elabora y aprueba el Gobierno como marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo. Para los desempleados de larga duración articula un concreto programa de activación para el empleo. De igual forma, se regula un subsidio de carácter asistencial para los desempleados mayores de 52 años.

Finalmente, otra línea básica de la política de empleo es la ampliación de las entidades que podrá participar en la intermediación laboral (servicios públicos de empleo, agencias de colocación, ETT, entre otros). Además, se redefine la situación legal de desempleo, añadiéndole a determinadas circunstancias objetivas, dos concretas conductas: acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y aceptar una colocación adecuada.<sup>4</sup>

### **5. Las políticas activas de empleo**

La nueva regulación del empleo (LE) establece, en su art. 5, una serie de instrumentos de la política de empleo; “son instrumentos de la política de empleo: la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo”. Dado que anteriormente ya hemos analizado

---

<sup>4</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M., ALVAREZ DE LA ROSA, M.: op. cit., p. 565.

la intermediación labora, nos centraremos en este apartado a analizar los aspectos básicos de la política activa de empleo.

La cuestión relativa al concepto de las políticas activas de empleo, desde un enfoque amplio, estas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de aquellas situaciones heterogéneas de los diferentes colectivos que participan en el mercado. En armonía con el interés conciliador de la LE, podemos definir la política activa de empleo 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”.

Del concepto podemos extraer las siguientes características básicas de las políticas activas de empleo (Sacristán, 2005):

- a) Tres ejes esenciales de actuación de las políticas: orientación, empleo y formación.
- b) Políticas enfocadas a el colectivo “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”. Por lo tanto, nos encontramos con dos grupos: desempleados por cuenta propia o ajena y, trabajadores en función a su formación y recalificación para el empleo.
- c) Fomentar el animo de la creación de empresas y de la denominada “economía social”.

Podemos considerar planamente que la LE ha integrado un concepto integral de política activa de empleo, aportada por el conjunto de decisiones del Estado y las CC.AA., cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, así como de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción de la debida protección de las situaciones de desempleo.

La principal consecuencia de la amplitud del concepto de política activa de empleo no es otra que, la indiscutible regulación de las competencias de cada una de las instituciones

y organismos implicados en su diseño y ejecución, sin olvidar la respuesta otorgada por las Administraciones públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo.<sup>5</sup>

## **6. Las políticas pasivas de empleo**

Se trata del otro “tipo” de políticas de empleo que nos encontramos en nuestro país. También denominadas prestaciones por desempleo deben permitir que quienes no encuentra trabajo tenga una vida digna, y por otro lado, encuentre un empleo ajustado a sus características.<sup>6</sup>

Las políticas pasivas abarcan un corto plazo de tiempo o coyuntural, tienen el objetivo de reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo y dar apoyo a los desocupados. En ese sentido, la teoría neoclásica promulga que el libre funcionamiento del mercado o las políticas que ellos proponen darán el correspondiente equilibrio, sin embargo, algunas de ellas pueden ser cuestionables.

La protección social de la fuerza de trabajo desocupada (prestaciones por desempleo) constituye, en esencia, la medida de política pasiva más importante para mantener el ingreso y el poder adquisitivo de los desempleados. Esta consiste en el abono durante un periodo de tiempo de una cuantía dineraria en proporción al salario anteriormente percibido. Junto con las prestaciones por desempleo, nos encontramos con el subsidio por desempleo que supone la otra medida de política pasiva típica en nuestro territorio. Se trata de un pago económico temporal de una cuantía establecida legalmente, concretamente, supone un 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se establezca para cada año. El subsidio, que puede contribuir a mejorar la búsqueda de empleo para los desempleados tiene como contrapartida el elevado costo para el presupuesto del estado. Pretende facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo entre las empresas, pero también supone la disminución de la motivación de los “parados” a

---

<sup>5</sup> SACRISTÁN ROMERO, F., “Diseño Actual de las Políticas Activas de Empleo en España”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 9 (2005), pp. 15 y ss.

<sup>6</sup> MIGUÉLEZ LOBO, F., “Las Llamadas Políticas Pasivas”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 3 (2016), pp. 42 y ss.

buscar un nuevo empleo, en caso de subsidios de cuantías muy altas o de largo periodo de duración.<sup>7</sup>

## VI. CONCLUSIONES

El estudio desarrollado nos conlleva a realizar unas enumeradas consideraciones finales, de carácter personal y, por tanto, abiertas a discusión.

PRIMERA. – Dada la heterogeneidad de los acontecimientos que actualmente se suceden, no solamente en nuestro país, sino en la mayoría de los países europeos; como ha sido la pandemia del Covid-19, la subida del precio del carbón y del petróleo provocando una inflación sin precedentes o, el aumento de la precariedad laboral en sectores como la hostelería, considero necesario abordar un próximo Texto Refundido sobre una nueva Ley de Empleo que abarque todas estas consideraciones a la hora de servir al interés general de las personas administradas, así como desinar un desarrollo normativo que solvete aquellas imprecisiones o vacíos normativos presentes en la actual Ley de Empleo.

SEGUNDA. – En lo referido al servicio público de intermediación laboral ejecutado por las agencias de colocación, existen ciertos resquicios sobre la colocación ejercidas por aquellas agencias privadas, concretamente, sobre el carácter lucrativo de estas y la correspondiente financiación pública que reciben. Si bien es cierto estos han de cumplir estrictamente con todos aquellos requisitos estipulados en la Ley, especialmente, la de proporcionar un servicio totalmente gratuito a trabajadores y empresas. Sin embargo, considero realmente preciso encontrarnos con Empresas de Trabajo Temporal actuando como agencias de colocación, dada su actividad de interposición, con un desarrollo normativo al respecto y, por otro lado, impedir su colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, separando su regulación del RDAC.

TERCERA. – Tanto la LE como su predecesora (Ley de empleo de 2003) dedican un título entero al SNE y, un capítulo a los servicios públicos de empleo de las CC.AA., pero a pesar de ello, omiten cualquier alusión a la actividad intermediadora de estas últimas

---

<sup>7</sup> CÉSAR NEFFA, J., “Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes”, *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, núm.8 (2011), pp. 32 y ss.

entidades. La despreocupación con que se regulan estas figuras conduce a que finalmente el correcto funcionamiento del SNE esté sometido a la buena voluntad de las administraciones autonómicas, que como ya se ha comprobado, en muchas ocasiones deja bastante que desear. Por consiguiente, en lo referido a la intermediación de los servicios públicos de empleo autonómicas, el silencio normativo de la LE vuelve a imperar, debiendo acudir a lo dispuesto en cada Real Decreto de Transferencia y en los convenios de colaboración que los acompañan.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

CÉSAR NEFFA, J., “Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes”, *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, núm.8 (2011), pp. 32 y ss.

CORRALES AZNAR, J.M., “Las Políticas públicas de Empleo y la Gobernanza Local Postcrisis en Canarias”, *Revista Científica para el Fomento de Pensamiento Crítico*, núm. 1 (2022), pp. 66 y ss.

FERNANDEZ GARRIDO, J., “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo: Una Visión Externa”, *Revista iberoamericana de relaciones laborales*, núm. 24 (2011), pp. 101 y ss.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. y MARTÍN MARTÍN, M.P., “Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza?”, *Política y Sociedad*, núm. 2 (2014), pp. 177 y ss.

GONZÁLES MORALES, D., SANCHEZ NIELSEN, E., PEÑA DORTA, C., FELICIANO RAMÓN, R., “Interoperabilidad en el Servicio Canario de Empleo”, *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 193 (2008), pp. 63 y ss.

MARTIN VALVERDE, A. y GARCIA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo* (30 ed.), Tecnos, (2021, Madrid), pp.

MIGUÉLEZ LOBO, F., “Las Llamadas Políticas Pasivas”, *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 3 (2016), pp. 42 y ss.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, Centros de Estudios Ramón Areces (2017, Madrid), p. 561 y ss.

SACRISTÁN ROMERO, F.: “Diseño Actual de las Políticas Activas de Empleo en España”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 9 (2005), pp. 15 y ss.

SOBRINO GONZÁLEZ, G M<sup>a</sup>., “El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 93 (2018), pp. 38 y ss.

SUAREZ ORTEGA, M., SÁNCHEZ GRACIA, M.F., GARCÍA GRACÍA, M. del C.:  
“Caracterización de buenas prácticas y necesidades de mejora de los servicios de  
orientación para el empleo”, *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, núm. 3  
(2016), pp. 44 y ss.