

## Contexto Normativo y Legal de la Intermediación Laboral en España y Andalucía

Luis Miguel Ramírez González\*

### Resumen:

*Para hablar de intermediación laboral en España y en Andalucía debemos partir de su concepto jurídico normativo, considerando no solo nuestro marco jurídico propio sino atendiendo también a otras referencias internacionales. No debemos olvidar la íntima relación que la intermediación laboral tiene con el mercado de trabajo, su conformación y sus particularidades. En el caso de nuestro país, trataremos de situar el concepto de intermediación laboral, para lo cual prestaremos una especial atención a la Ley 56/2003, de 16 de noviembre, de Empleo, recientemente modificada por sendos Reales Decretos Ley de febrero de este mismo año y por la Estrategia Española de Empleo, repasando a continuación la situación en las Comunidades Autónomas en general y en Andalucía en particular.*

### palabras Clave:

*Concepto jurídico, intermediación, mercado de trabajo, empleo.*

### abSTRACT:

*To talk about occupational intermediation in Spain and Andalucía we must start from his legal and normative concept, considering not only our own legal*

\* Profesor Asociado de la Universidad de Huelva. Responsable de Zona en Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza. ■ luis.ramirez@dege.uhu.es

*framework but together with other international benchmarks. We must not forget the close relationship between occupational intermediation with the labor market, its conformation and its characteristics. In the case of our country, we are going to try to place the occupational intermediation concept, for which we are going to pay special attention to Law 56/2003, of november 16, of Employment, recently modified by two Acts of february of this year and by de Spanish Employment Es-trategy, then reviewing the situation in the autonomous communities in general and Andalucía in particular.*

Keywords:

*Legal concept, intermediation, labor market and employment.*

La economía española, tras casi una década y media de crecimiento continuado, se ha visto especialmente afectada por la crisis financiera internacional. El ajuste en el mercado de trabajo español ha sido brutalmente significativo, acercándose a los cinco millones de personas desempleadas en nuestro país. Estas cifras son especialmente llamativas en el caso de jóvenes y mujeres, con tasas de desempleo que superan el 40 y el 20 por ciento respectivamente, entre las más altas de la Unión Europea. En este marco, orientación, intermediación e inserción laboral son términos que cobran una especial relevancia. Los importantes cambios que se están produciendo en el Derecho del Empleo hacen que sea necesaria una aproximación al marco normativo e institucional con el que contamos. Los principales motivos que justifican la intervención en el mercado de trabajo son la mejora de la eficiencia y la promoción de una mayor igualdad de oportunidades, dado que la información no es perfecta y además tiene un precio (Alujas, 2008). La necesidad de armonizar el actual modelo español de descentralización de las políticas activas de empleo y de definir los mecanismos de cooperación con los Servicios Públicos de Empleo y de garantizar un nuevo modelo de gestión de las políticas de empleo que marcan las directrices europeas basadas en la prevención y en la atención personalizada a las personas demandantes de empleo hicieron necesaria la creación de una nueva Ley de Empleo en el año 2003, que ha sido modificada ya varias veces desde 2007 y que derogaba la antigua Ley Básica de Empleo 51/1980, de 8 de octubre. Por ello, para situarnos, vamos a partir de la actual Ley de Empleo vigente en España, la mencionada Ley 56/2003, de 16 de diciembre, modificada recientemente por el Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas y por el Real Decreto Ley 3/2011, de 8 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Cabe indicar también la

importancia de la reciente aprobación, en el Consejo de Ministros del Gobierno de España del 28 de octubre pasado, de la Estrategia Española de Empleo 2012 – 2014, que establece como líneas de actuación la orientación, la cualificación, las oportunidades de empleo y la mejora de la estructura del mercado de trabajo y el emprendimiento y el desarrollo económico local. Cabe destacar la importancia que los Servicios Públicos de Empleo tienen en el desarrollo de las Estrategias por el empleo, ya sea en la Europea (Alujas, 2009) o en la Española recién aprobada.

El objetivo principal de la Ley de Empleo, puesto de manifiesto durante su tramitación parlamentaria, fue fijar el nuevo sistema de organización de la política de empleo en España. Como es sabido, desde 1978 a 1944, el servicio público de empleo español, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) desarrolló todo el conjunto de acciones legalmente establecidas, colocación y gestión de empleo, políticas activas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección a los/as desempleados/as, en régimen de monopolio y actuación centralizada. A partir de 1994, las reformas laborales abordadas introdujeron en conjunto de modificaciones en la organización de los servicios de empleo que afectaban de forma relevante a los procedimientos de intermediación laboral (Gómez Sánchez, 2004). Por todo ello, era necesario ordenar un marco de descentralización que ya estaba vigente, resultado del proceso de transferencias en materia de gestión del trabajo, el empleo y la formación profesional ocupacional o para el empleo y de la creación de los Servicios Autonómicos de Empleo. Por lo dicho, podemos ya anticipar que el papel de las Comunidades Autónomas en la definición del marco normativo y legal de la orientación y la intermediación laboral es clave, por cuanto tienen la gestión directa de las políticas activas de empleo.

Pero es necesario determinar o, al menos, aproximar, un concepto de intermediación ya que, aunque contamos con una definición en la Ley de Empleo, sigue habiendo aún numerosas deficiencias técnicas e incoherencias que hacen que el tratamiento de esta materia esté aún disperso y fragmentado. Mientras que el artículo 6.a) del Convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) identifica la intermediación laboral como una de las actuaciones que desarrollan los servicios públicos de empleo para “ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente y a los empleadores a contratar a trabajadores apropiados a sus necesidades”, en la vigente Ley de Empleo española la intermediación se define de manera más amplia. La actual definición del concepto de intermediación en la Ley de Empleo aparece en su artículo 20 y recoge las modificaciones que del artículo original hicieron la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, y el Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio. Según este artículo 20, la intermediación laboral comprende el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los/as trabajadores/as que buscan un empleo para su colocación.

Sin embargo, también se utiliza el término de intermediación laboral para definir a aquellas actuaciones que tienen como finalidad proporcionar a los/as trabajadores/as un empleo adecuado a sus características y facilitar a los/as empleadores/as los/as trabajadores/as más apropiados a sus requerimientos y necesidades. En la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, vigente hasta el 6 de enero de 2004, estas actuaciones eran definidas como colocación laboral (ver los artículos 38 y 39), más de acuerdo con lo previsto en el mencionado Convenio número 88 de la OIT o en otros documentos europeos de referencia, como es el caso de la Comunicación de la Comisión de la Unión Europea “Modernising Public Employment Service to Support the European Employment Strategy” de 13 de noviembre de 1988. Pero, además, la Ley 56/2003, de Empleo, también considera intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los/as trabajadores/as que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con los/as trabajadores/as o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.

Por otro lado también, las Leyes de creación de los Servicios Autonómicos de Empleo y los Decretos de traspaso de la gestión realizada por el entonces Instituto Nacional de Empleo – INEM (actual Servicio Público de Empleo Estatal – SPEE) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación incluyen también dentro de la intermediación otras funciones que son más bien de control del mercado de trabajo que de estricta intermediación.

En cualquier caso, sí debemos destacar que con la definición de la Ley 56/2.003 nos encontramos con la primera vez en la historia de los Servicios Públicos de Empleo españoles que se determina qué es la intermediación puesto que, hasta esos momentos, ya hemos visto como se tomaba como referencia siempre el término “colocación”.

Nosotros vamos a introducir en la definición de la Ley de Empleo la existencia de una serie de agentes que se encargan de facilitar la puesta en contacto de la oferta y la demanda de trabajo. Todos estos agentes tienen en común el desempeño de tareas de intermediación laboral (Rojas Chávez, 2004). Este añadido se deduce de la propia definición general que hemos visto, pero resulta necesario porque incluso la Ley de Empleo señala expresamente en su artículo 21 cuáles son los agentes de la intermediación:

1. Los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con los mismos.
2. Las agencias de colocación, debidamente autorizadas.
3. Aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los/as trabajadores/as en el exterior.

Precisamente la transformación de la estructura de gestión e intervención del Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el mercado de trabajo en la década de 1990 incluía la autorización de las empresas de trabajo temporal y de las agencias de colocación sin fines lucrativos (Rodríguez-Piñero, 1994).

Podemos completar esta aproximación a la definición de la intermediación laboral mencionando sus principios básicos, tal y como aparecen recogidos en el artículo 22 de la Ley 56/2.003, que incluye las últimas modificaciones hechas por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y por el Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo:

1.- La intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación, así como las acciones de intermediación que puedan realizar otras entidades colaboradoras de aquéllos, se prestarán de acuerdo a los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, garantizándose la plena transparencia en el funcionamiento de los mismos. Los servicios públicos de empleo, agencias y entidades señalados someterán su actuación en el tratamiento de datos de los/as trabajadores/as a la normativa aplicable en materia de protección de datos.

2.- Con el fin de asegurar el cumplimiento de los citados principios, los servicios públicos de empleo garantizarán que el proceso específico de selección y casación entre oferta de trabajo y demanda de empleo corresponda, con carácter general, al servicio público de empleo y a las agencias de colocación debidamente autorizadas. En el supuesto de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, los servicios públicos de empleo podrán contar con entidades colaboradoras especializadas para realizar el proceso a que se refiere el párrafo anterior.

3.- Los servicios públicos de empleo asumen la dimensión pública de la intermediación laboral, si bien podrán establecer con otras entidades y con agencias de colocación, convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación que tengan por objeto favorecer la colocación de demandantes de empleo.

4.- 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, se realizará de forma gratuita para los/as trabajadores/as y para los/as empleadores/as. La intermediación realizada por las agencias de colocación con independencia de los Servicios Públicos de Empleo deberá garantizar a los/as trabajadores/as la gratuidad por la prestación de servicios, no pudiéndose exigir a éstos/as ninguna contraprestación por los mismos.

5.- A efectos de la intermediación que realicen los servicios públicos de empleo y, en su caso, las entidades colaboradoras de los mismos y de la ejecución de

los programas y medidas de políticas activas de empleo, tendrán exclusivamente la consideración de demandantes de empleo aquéllos/as que se inscriban como tales en dichos servicios públicos de empleo.

Volviendo a un punto anterior, ya hemos comentando como los Decretos de traspaso a las Comunidades Autónomas de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación incluían, dentro del concepto de intermediación, funciones que no corresponden con el sentido estricto de la intermediación de poner en contacto ofertas y demandas de empleo, como es el caso de las funciones de control del mercado de trabajo que desempeñan los Servicios de Empleo. Incluso en la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León se incluyó dentro de las funciones de orientación e intermediación laboral (artículo 4.d) en el mercado de trabajo la de “recibir información y efectuar el seguimiento referidos a las Empresas de Trabajo Temporal”, cuando la realidad es que la intervención autonómica en materia de ETT es mínima por cuanto la competencia en materia de autorizaciones corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración en estos momentos. Por tanto, no solo no puede recibir información y efectuar un seguimiento sino que no puede tampoco imponer sanciones, teniéndose que derivar a la Inspección de Trabajo las posibles irregularidades que pudieran ser detectadas.

Con carácter general, en los diferentes Decretos de traspasos del INEM a las CCAA se han incluido funciones tanto de control del mercado de trabajo, inscripción de demandantes de empleo y comunicaciones de contratos, como de autorización y control de las agencias de colocación. Se han incluido también funciones en materia de movilidad laboral (Red Eures) y funciones de intermediación de inserción.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, se crea el Servicio Andaluz de Empleo. El artículo 3 de esta Ley establece que el Servicio Andaluz de Empleo, como servicio público de empleo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene como objetivos específicos el ejercicio de las competencias en materia de empleo y cualificación profesional y, en particular, las de fomento del empleo, formación para el empleo, orientación e información, prospección, registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo. De una manera global, el Servicio Andaluz de Empleo tiene entre sus funciones la planificación, gestión, promoción y evaluación de los distintos programas y acciones para el empleo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y de una manera más concreta podemos referirnos a las funciones de prospección del mercado de trabajo y la difusión de información sobre el mercado laboral, la intermediación laboral, el registro de demandantes de empleo, la recepción de comunicación de contratos y la gestión de la Red Eures en Andalucía, así como la orientación e información profesional y las acciones de apoyo para la mejora de la cualificación profesional y el empleo. También encontramos como funciones del servicio Andaluz

de Empleo las relativas al fomento de vocaciones empresariales, la formación de emprendedores y pequeños empresarios, el fomento del autoempleo y la difusión de la cultura empresarial, así como la promoción y el desarrollo del empleo local, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio y en coordinación con las Administraciones locales. Como vemos, estas funciones están plenamente recogidas también en la Estrategia Española de Empleo 2012 – 2014.

La importancia de las labores de orientación, inserción e intermediación en Andalucía tienen también su reflejo en otros documentos de gran interés para esta Comunidad. Es el caso del VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, firmado por el gobierno andaluz con las principales fuerzas sociales de la región, en noviembre de 2009. Este documento incluye en su Bloque 2, Medidas de modernización y cambio estructural de la economía andaluza, un Eje Horizontal de Empleo y capital humano, en el que se contempla al Servicio Andaluz de Empleo como instrumento para la empleabilidad y la creación de empleo y se trata, entre otros temas, la igualdad de oportunidades en el empleo. En el apartado 1.1.2., Empleabilidad y activación de la demanda, se especifica como la intermediación laboral se contempla en este Acuerdo como el núcleo del Servicio Público de Empleo de la Comunidad Autónoma, ya que dicha actividad aúna los principales intereses de los dos colectivos a los que tiene que atender cualquier servicio público de empleo: personas demandantes y empleadoras. Dicha intermediación laboral ha de entenderse no como una mera casación de ofertas y demandas, sino como una actividad más amplia, que tiene que agrupar todas las acciones dirigidas a la activación de la oferta y a la dinamización de la demanda. Por otra parte, también se especifica como la orientación laboral tiene por objeto favorecer el acceso al empleo de personas desempleadas a través de medidas dirigidas a incrementar su empleabilidad, ajustando sus necesidades a las demandas del tejido empresarial, detectando y previniendo eventuales desfases y ofreciendo los recursos al servicio de los demandantes de empleo de forma integrada, implementando los itinerarios personalizados de inserción como un derecho de todos los andaluces/zas desempleados/as.

En relación con la intermediación laboral, las partes de este VII Acuerdo de Concertación Social acordaban establecer como objetivos la mejora de la empleabilidad, favoreciendo actuaciones encaminadas a la integración de los procesos de orientación, intermediación y formación a través de los itinerarios de inserción. Para el desarrollo de estos objetivos, las partes firmantes del VII Acuerdo de Concertación acordaron promover actuaciones como el desarrollo de los itinerarios personalizados de inserción como un derecho de todos los/as andaluces/zas desempleados/as, así como la difusión telemática de la orientación a personas ocupadas, la integración y mejora de los procesos de orientación laboral, intermediación y formación, el desarrollo de programas de movilidad transnacional e interregional para intercambio de experiencias de otros modelos productivos y formativos.

Finalmente, también debemos referirnos, en este punto, a la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007 – 2013, diseñada por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y presentada en junio de 2007 a representantes de los agentes económicos y sociales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Esta Estrategia identifica una serie de prioridades para el período de programación 2007 -2013, en cuyo Eje 7, “Aumento y mejora del capital humano”, se tratan las materias que estamos analizando, orientación, intermediación e inserción laboral. El Eje 7 se centra en dos ámbitos fundamentales, la promoción de más y mejor empleo y la formación del capital humano. La promoción de más y mejor empleo se centra en el fomento de la ocupación, la formación y la mejora de la cualificación, la intermediación y la inserción laboral, especialmente de la población femenina y los jóvenes, que presentan menores tasas de ocupación. Por su parte, el ámbito de formación del capital humano centra sus esfuerzos en lograr una población con un mayor nivel de formación, actuando tanto en las etapas obligatorias de educación reglada como a lo largo de la vida convirtiendo, de esta manera, a la formación, y por ello, al capital humano, en un factor clave de competitividad de la economía andaluza. En el caso del ámbito de la creación de empleo, la Estrategia para la Competitividad incide en la necesidad de que este empleo sea de calidad y estable. Para ello se establecen como objetivos la promoción de la calidad en el empleo, incidiendo en la reducción de la temporalidad, favorecer el acceso y la permanencia en el mercado laboral a aquellas personas que por diversas razones no se han incorporado o bien lo han abandonado por voluntad propia o por dificultades en su permanencia o, entre otros, la mejora el funcionamiento del mercado de trabajo. Estos objetivos se enmarcan en las actuaciones de áreas estratégicas como favorecer el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo, promover la calidad en el empleo o mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Es en esta última área en la que se incide de manera más específica en las materias objeto de nuestro tema, dado que en la Línea Estratégica primera, “Contribuir a la transparencia y a la eficacia del mercado de trabajo a través de la modernización del sistema de intermediación laboral” se contempla como la modernización y el fortalecimiento de las instituciones que forman parte del mercado laboral y, especialmente, del Servicio Andaluz de Empleo, se convierte en un objetivo estratégico de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de que un mayor número de personas pueda encontrar un empleo mejor.

Para ello, la intermediación laboral se contempla como el núcleo del servicio público de empleo de la Comunidad Autónoma, ya que dicha actividad aúna los principales intereses de los dos colectivos a los que ha de atender cualquier Servicio Público de Empleo: personas demandantes y empleadoras.

La Estrategia para la Competitividad de Andalucía contempla la intermediación laboral no como la mera casación de ofertas y demandas, sino en un sentido más

amplio, centrándose y agrupando todas las actividades dirigidas a la activación de la oferta (apoyo a la gestión de los recursos humanos, promoción de las condiciones de creación de empleo, etc.) y a la dinamización de la demanda (mejorarlas condiciones para aumentar la empleabilidad, etc.).

## BIBLIOGRAFÍA

- Alujas Ruiz, Joan Antoni (2008): “La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico”, *Información Comercial Española, ICE.: Revista de Economía*, nº 841.
- Alujas Ruiz, Joan Antoni (2009): “Servicios Públicos de Empleo e intermediación laboral en la Unión Europea”, *Ekonomiaz, Revista Vasca de economía*, nº 71.
- Gómez Sánchez, Valeriano (2004): “La intermediación laboral pública en España: una perspectiva comparada”, *Circunstancia: Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*. nº 4.
- Rojas Chávez, Armando Mario (2004): “La intermediación laboral”, *Revista de Derecho*. Universidad del Norte, nº 22.
- Rodríguez-Piñero, M. C. (1994): *Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.