

# “LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN MEDIANTE LA FORMA JURÍDICA DE EMPRESA DE ECONOMÍA SOCIAL”

**Dr. Fernando de Vicente Pachés**

*Profesor (TU) de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universitat Jaume I-Castellón*

## **1. Las empresas de Economía Social y la intermediación laboral**

Con esta investigación que se presenta: “*Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social*”, de los profesores de Derechos del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universitat Jaume I de Castellón, Fernando de Vicente Pachés y M<sup>a</sup> José Mateu Carruana, se pretende profundizar en el estudio, desarrollo científico y fomento de la vertiente generadora de empleo que contienen las empresas de Economía Social, como clave para la recuperación económica mediante un modelo de desarrollo económico sostenible. Las empresas de Economía Social, por su trayectoria son expertas en la utilización de recursos económicos destinados a la creación de empleo, convirtiéndose en el mejor modelo empresarial para llevar a la práctica el principal cometido de las agencias de colocación.

Las cooperativas tienen una probada trayectoria en la creación y mantenimiento del empleo, tratándose de las únicas empresas que durante la profunda crisis económica mundial que sufrimos continúan generando empleo. Unos 800 millones de personas están involucradas de una u otra manera en el movimiento cooperativo en el mundo, lo que se traduce en más de 100 millones de empleos directos. Las cooperativas cobran fuerza como una opción para cubrir las necesidades derivadas del adelgazamiento del Estado de bienestar. El cooperativismo está cubriendo algunas de las funciones sociales que el Estado de bienestar está dejando de asumir por la crisis: atención sanitaria, cuidado de dependientes y discapacitados, servicios financieros, enseñanza, energías renovables, actividades culturales, intermediación laboral, agricultura... En consecuencia, los negocios orientados al consumo, al trabajo y a los servicios ofrecen soluciones alternativas y participativas.

Las cooperativas –al igual que otras entidades que forman parte de la Economía Social- son un elemento vertebrador y motor social-económico del desarrollo local. Construyen tejido empresarial en el territorio, dinamizan las zonas rurales y no incurrir en procesos de deslocalización. El balance de 2012, año internacional de Naciones Unidas, ha sido altamente positivo, dado que los puestos de trabajo generados por este sector entre enero y junio fueron más de 8.000, según la Confederación Española de Trabajo Asociado (COCETA), lo que supone todo un hito si consideramos que la destrucción de empleo se aceleró a finales del pasado año. Innovación e internacionalización son, además, factores clave de este sector para crear empleo y poder salir de la crisis.

Las cooperativas junto a las Sociedades Laborales, las Mutualidades, los Centros Especiales de Empleo, las Empresas de Inserción, las Asociaciones y las Fundaciones -principales actores de la Economía Social- son ejemplos de esta otra forma de hacer empresa. La primacía de la persona y el

empleo por encima del capital, la distribución de beneficios con criterios colectivos, la participación en las decisiones, la responsabilidad social, la democracia interna, su vinculación al territorio, la mejora en la calidad de vida, son algunos de sus rasgos más distintivos y algunas de las claves que explican el éxito de este modelo, encaminado a crecer en las próximas décadas.

Por su parte, la Cátedra de Economía Social de la Universitat Jaume I adquirió el compromiso de implicarse de manera significativa en la celebración de este Año Internacional, creando un espacio dedicado íntegramente a la investigación, docencia, formación, asesoramiento y divulgación de todo aquello vinculado con el movimiento cooperativo. La coincidencia de la constitución de la Cátedra de Economía Social-UJI y la celebración del Año Internacional de las Cooperativas ha sido una ocasión inmejorable para la realización durante todo un año de un conjunto de acciones y actividades que impulsaron con fuerza la sensibilización y promoción de las empresas cooperativas y demás entidades de Economía Social.

Y fruto del espacio dedicado a la investigación, desde la Cátedra de Economía Social de la UJI se materializó la publicación -por los directores de la misma- de una importante monografía que lleva por título: *“Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social*, editada por la prestigiosa editorial en temática jurídica Comares, que es el resultado de un interesante proyecto de investigación que fue merecedor de ser subvencionado por el Ministerio de Trabajo. En esta publicación se analiza el papel de las empresas cooperativas en el mantenimiento y la generación de empleo, y cómo la nueva regulación de las agencias privadas de colocación puede favorecer que la intermediación laboral se instrumentalice eficazmente a través de empresas cooperativas y demás entidades de economía social.

La Ley 5/2001, de Economía Social, reconoce como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas. Y entre los objetivos de los poderes públicos en sus políticas de promoción de la economía social, destaca –y en mayor medida por el tema objeto de estudio- el de “involucrar a las entidades de la economía social en las políticas de empleo, especialmente a favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración” [art. 8.2 g)]

El propósito de esta publicación es, entre otros objetivos, conseguir hacer eficaces las herramientas y los recursos destinados actualmente a la creación de empleo mediante las empresas de economía social y a la colocación de trabajadores mediante el autoempleo y la promoción de empresas cooperativas y demás entidades de economía social.

Además, es el momento oportuno de reforzar el fomento y difusión de la Economía Social por el específico valor añadido que aporta el conglomerado de valores, principios y actuaciones de las empresas y entidades que amalgaman la Economía Social.

La publicación que se presenta es de gran trascendencia para el desarrollo de las funciones que la norma establece para las agencias de colocación, y de especial interés para las entidades de economía social y sus asociaciones por el campo de actuación que se abre con este estudio y que inserta perfectamente su finalidad esencial que no es otra que la creación de empleo con el fomento de la

economía social. Y de gran trascendencia para la sociedad en general ya que constituye un instrumento eficaz para la creación y mantenimiento del empleo.

Como se recoge en la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, la intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un puesto de trabajo adecuado a sus características y facilitar a los empresarios aquellos trabajadores que resulten más idóneos para responder a sus requerimientos y finalidades (art. 14).

A partir de una constatación sobre la situación pretérita en orden a la insuficiente capacidad de colocación de los Servicios Públicos de Empleo, la Ley 35/2010 asume en su integridad la dialéctica que sitúa en términos de compatibilidad la intervención pública con la privada, de cara al fin común de creación de empleo. Así lo expresa su Preámbulo cuando invoca, sin mayor reparo, una apertura a la colaboración público-privada abundando en un criterio de necesidad. Bien que preservando en cualquier caso la centralidad y el fortalecimiento de los Servicios Públicos de carácter estatal y autonómico, en prevención de un efecto sustitutivo de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y de la colocación.

Previsiones todas que anteceden a la regulación legal de la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro, así como a la introducción de diversas modificaciones en materias de empresas de trabajo temporal, con la consiguiente ampliación de su ámbito de actuación<sup>1</sup>.

En este sentido, aparecen en el escenario de la legalidad las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro y las empresas de recolocación, completando la actividad desarrollada por los servicios públicos de empleo, pasándose a una mayor intervención y colaboración entre agentes públicos y privados. El servicio público de empleo no se limitará a la simple colocación, sino que tendrá que centrarse también en la asistencia, formación y orientación al desempleado, creándose para tal fin un catálogo de servicios a la ciudadanía y el desarrollo de un itinerario individual y personalizado de empleo destinado a las personas en situación de desempleo. Se inaugura así una nueva senda, en lo que al reparto de papeles se refiere, entre la intervención privada y la intervención pública, coadyuvando bajo un nuevo equilibrio al fin común de la creación de empleo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Cabe recordar que, originariamente, la actividad de colocación en nuestro país ha venido siendo tradicionalmente monopolio del Gobierno ejercido a través del INEM. Este monopolio se mantuvo hasta la aparición de la iniciativa privada que permitió la Ley 10/1994, configurándose un nuevo servicio público de empleo en nuestro país, con la legalización de las agencias privadas de colocación (todavía sin ánimo de lucro), la normalización de las empresas de trabajo temporal, con el consiguiente efecto liberalizador y privatizador de la política de colocación. Posteriormente, la Ley 56/2003 de Empleo propició la sustitución del anterior INEM por el nuevo Servicio Público de Empleo Estatal que junto a los servicios autonómicos de empleo –resultado de proceso de descentralización experimentado en ámbito de la política de empleo– conforman actualmente el Sistema Nacional de Empleo (SNE) con el que se trata de prestar un servicio público y gratuito a toda la ciudadanía.

<sup>2</sup>En la anterior norma básica de regulación de la intermediación laboral se configuraba un sistema claramente descentralizado, en el que convivían actores públicos y privados:

a) Los servicios públicos de empleo, que tienen transferidas y asumidas las competencias en materia de colocación, y el Servicio Estatal de Empleo, que ejerce dichas funciones donde no se han traspasado las competencias de trabajo, empleo y formación.

b) Las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

c) *Las agencias de colocación sin fines lucrativos.*

A la vista de otros modelos europeos, uno de los rasgos definidores de la intermediación laboral conforme la Ley 56/2003, fue la restricción de la dimensión privada. Hasta la reforma del 2010, que ha supuesto uno de los hitos normativos en la regulación de la intermediación laboral, se aceptaba las agencias de colocación, públicas o privadas, pero sin fines lucrativos; ello aparecía recogido en el art. 16 ET, en el que se prohibía expresamente la existencia de agencias de colocación con fines lucrativos.

Tal inclusión en el art. 16 ET fue desarrollada por el RD 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulaban las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. Dicha regulación estableció un sistema basado en la autorización por los Servicios Públicos de Empleo y la configuración de las agencias de colocación sin fines lucrativas como entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo. De manera que los datos más destacados de la situación precedente a la reforma de 2010 se concretaban en el escaso papel desarrollado por los servicios públicos de empleo en la intermediación y la mínima repercusión que las agencias de colocación sin ánimo de lucro habían alcanzado.

En el capítulo IV de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, también conocida con el nombre de Reforma Laboral 2010, es, pues, donde quedan contempladas las “Medidas para la mejora de la intermediación laboral y sobre la actuación de las empresas de trabajo temporal”, (en particular, las agencias de colocación) que tiene como especial objetivo: “fomentar las oportunidades de acceder a un empleo por parte de las personas desempleadas”.

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 35/2010, se publicó a final del año 2010 el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. Mediante este Real Decreto se procede al desarrollo reglamentario de la mencionada Ley 35/2010, regulando el régimen de autorización y la actividad de las agencias de colocación que realicen actividades de intermediación laboral.

Posteriormente, el RD-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, ha establecido acciones de mejora de la empleabilidad combinando actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo. Asimismo, el RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las política activas de empleo, pretende el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, creándose el “catálogo de servicios a la ciudadanía” (destinado a las personas desempleadas, ocupadas y a las empresas), común para todos los Servicios Públicos de Empleo, al objeto de garantizar en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Por otro lado, se establece igualmente el desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un “itinerario individual y personalizado de empleo”, configurado como un derecho para las personas desempleadas y una obligación de prestación para los Servicios Públicos de Empleo, de forma que cuenten con el apoyo y la atención de los Servicios Públicos de Empleo en su búsqueda de empleo. Al mismo tiempo, se quiere la transformación en profundidad de los actuales programas de

políticas activas de empleo y en la redefinición de su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas.

Por otra parte, el RD-Ley 3/2011 modificando la Ley 56/2003, de Empleo (art. 24), ha venido a establecer los nuevos principios generales de las políticas activas de empleo, a los cuales, quedan sometidos tanto los servicios públicos de empleo como las entidades colaboradoras de estos servicios<sup>3</sup>.

Una novedad fundamental llevada a cabo por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, tal y como se ha dicho, ha sido la introducción de la agencias de colocación con ánimo de lucro, eliminando la prohibición existente. La aceptación de estas agencias de empleo privadas va a tener que ir acompañada del sometimiento de éstas a un efectivo control por parte de los poderes públicos para asegurar un adecuado funcionamiento y no caer en una absoluta mercantilización de la actividad de colocación quedando degradado el trabajador a la fuerza del mercado (Serrano Falcón, C., 2009: 52). Si bien la regulación de las agencias de empleo privadas no excluye el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, cuya relación se basa en un régimen de cooperación y colaboración, complementando la actividad de éstos (Casas Baamonde, M<sup>a</sup>. E., 1995).

En cualquier caso, se ha optado por la idea que la actuación basada en la iniciativa privada pueda favorecer la creación de empleo y la tensión existente entre el reforzamiento e intensificación de los entes públicos en materia de colocación o bien la apertura a los entes privados, se resuelva a favor de éstos últimos.

La reforma en materia de intermediación laboral y agencias de colocación, se justifica en una serie de extremos:

1º. En la necesidad de modernizar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo: adaptándolos a las necesidades de un entorno que evoluciona rápidamente, en el que deben coexistir con nuevos proveedores de servicios de intermediación, que incrementan la cantidad y la gama de los servicios ofrecidos.

Asimismo, la incidencia del RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes par la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, impone o marca la tendencia a reconocer a los Servicios Públicos de Empleo como un nuevo tipo de empresa de servicios, en el sentido de “organización que aspira a ocupar un lugar central en el mercado de trabajo para atender

---

<sup>3</sup> Estos principios son: a) El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo; b) La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.; c) El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.; d) La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo en los términos previstos en la letra a) del artículo 2 de esta Ley. En particular, se tendrá en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo.; e) La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.

las cambiantes necesidades de empleadores, de la población ocupada y de demandantes de empleo, convirtiéndose en un sector estratégico. Para ello es necesario continuar con el proceso de reestructuración de este servicio, basada en la adopción del paradigma de calidad, como principio informador de sus actuaciones y todo ello en un movimiento de descentralización territorial, de asunción de nuevos servicios y de una creciente oferta competitiva proveniente de sujetos privados” (Chacartegui Jávea, C., 2011)

2º. En la necesidad de iniciar una apertura de colaboración público-privada en esta materia, preservando, eso sí, la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de carácter estatal y autonómico, para que no se produzca la sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y la colocación<sup>4</sup>.

3º. En la necesidad de introducir una realidad nueva en la intermediación laboral en nuestro ordenamiento jurídico, carente de regulación y sumida en la ilegalidad hasta el momento, las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, para “complementar la actividad de los servicios públicos de empleo” (EM).

La gran novedad en materia de agencias de colocación que introduce la reforma de 2010 es la admisión de agencias de colocación con ánimo de lucro, lo cual estaba prohibido antes de la reforma por el art. 16.2 ET, pues es preciso recordar que la gran diferencia existente entre las agencias sin ánimo de lucro y las de con ánimo de lucro es el cobro de los servicios prestados. Mientras que, antes de la reforma, las primeras sólo podían recibir los gastos ocasionados por los servicios prestados al trabajador o al empresario, se admitía que las agencias con ánimo de lucro no tenían esta limitación y, por ello, estaban prohibidas.

El Gobierno ha reconocido que la admisión en nuestro ordenamiento de las agencias de colocación con fines lucrativos se sitúa en la línea de las más recientes normas y criterios de la OIT. Concretamente, se han seguido los parámetros fijados por el Convenio nº 181 OIT de agencias de empleo privadas, ratificado por España en 1999 (Cardona Rubert, M<sup>a</sup> B., 2010).

4º. En la necesidad de actualizar nuestro ordenamiento jurídico a las previsiones de la OIT. En concreto al Convenio 181 OIT de 1997, sobre agencias de colocación privadas (ratificado por España el 13 de septiembre de 1999) y la Recomendación 188 OIT sobre la misma materia y del mismo año, que no diferencian entre agencias de colocación privadas con ánimo o sin ánimo de lucro.

---

<sup>4</sup> “Dado los efectos que la actual crisis económico-financiera está produciendo en el mercado de trabajo y los altos índices de desempleo que se están registrando en nuestro país, es ineludible iniciar una apertura a la colaboración público-privada entre los agentes que intervienen en la intermediación laboral, preservando en todo caso la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de carácter estatal y autonómico, de forma que no se produzca la sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y la colocación. En todo caso, la intermediación en el mercado de trabajo se configura como un servicio de carácter público, con independencia de los agentes que la realizan, que además de incrementar las posibilidades de colocación de las personas trabajadoras en desempleo, pretende configurar un mercado de trabajo cada vez más equilibrado que subsane las disfunciones que impiden la adecuada casación entre ofertas y demandas de empleo” (EM RD 1796/2010).

5º.- Finalmente, el RD 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente su conversión en ley a través de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado, modifican, una vez más, el marco regulador de las empresas de trabajo temporal (ETTs) y de la intermediación laboral en nuestro país, autorizando a éstas –a las ETTs- a operar como agencias de colocación.

En todo caso la medida no resulta incoherente con la línea seguida en las labores de intermediación y colocación en España, pues una vez roto el monopolio del sector público en esta materia; primero se legalizaron las agencias privadas sin ánimo de lucro, posteriormente las que tuviesen ánimo de lucro y, ahora, se amplía a las ETTs la posibilidad de actuar en la gestión del empleo, permitiendo su funcionamiento como agencias de colocación.

En definitiva, la reforma laboral 2010 y la 2012, en materia de intermediación, han incidido y pivotado sobre los puntos siguientes:

- 1) El concepto de intermediación laboral, dando entrada a las empresas de recolocación u “*outplacement*”.
- 2) Permitir a las agencias de colocación privadas, eliminando la prohibición de que sean sin ánimo de lucro. En consecuencia, la legalización de las agencias de colocación con ánimo de lucro y la regulación de su régimen jurídico.
- 3) El establecimiento de los “principios básicos” de la intermediación laboral, incluyendo principios contenidos en el Convenio núm. 181 OIT sobre Agencias del empleo privadas (nueva redacción del art. 22 Ley 56/2003, de Empleo).
- 4) La adaptación de la legislación en materia de Seguridad Social y de infracciones y sanciones en el orden social a la regulación de las agencias de colocación.
- 5) La posibilidad de que las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs) puedan operar y actuar como agencias de colocación, por lo que se desvía hacia el sector privado parcelas crecientes de los servicios públicos.

## **2. Hacia un nuevo concepto de intermediación laboral**

La Ley 35/2010 ha aportado un nuevo concepto de “intermediación laboral”. En definitiva, se trata de un instrumento de la política de empleo que tiene como finalidad la de proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los candidatos más apropiados para desempeñar las funciones asignadas a los puestos ofertados, procurando la adecuación y el acierto entre la demanda y la oferta de empleo.

La reforma laboral 2010 ha introducido importantes novedades en el concepto de intermediación laboral, en concreto, en la redacción del art. 20 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo,

modificado mínimamente su párrafo 1.º y añadiendo un nuevo párrafo 2º<sup>5</sup>. Por otra parte, se amplía el concepto de intermediación laboral incluyendo la “recolocación de trabajadores”<sup>6</sup>. Con este nuevo párrafo se amplía el concepto de intermediación laboral, entendiéndose como parte de la labor de intermediación a la recolocación de trabajadores, también llamado “*outplacement*”.

Asimismo, el RD 1796/2010, pone de relieve que las empresas de recolocación “son agencias de colocación especializadas en la actividad destinada a la recolocación de las personas trabajadoras que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, y estarán sometidas al régimen legal y reglamentario establecido con carácter general para las agencias de colocación.”<sup>7</sup>

Por consiguiente, la intermediación laboral en su modalidad de recolocación se ha configurado con un carácter eminentemente colectivo, exigiéndose a estas agencias el requisito previo -para poder realizar labores de intermediación en materia de recolocación- de haberse establecido o acordado con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación<sup>8</sup>.

La Ley 35/2010 provoca una transformación en la forma de entender la intermediación laboral en nuestro ordenamiento jurídico, potenciando la intervención privada en un campo como el de la colocación de los trabajadores, que sigue siendo eminentemente público, a pesar de los esfuerzos del legislador, manifestados en la Ley de Empleo, de normalizar su utilización como agentes intermediadores del mercado laboral.

El procedimiento de apertura a la colaboración público-privada en materia de intermediación laboral, que es la base de la reforma operada en la Ley de Empleo, tiene como instrumento clave a las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro.

---

<sup>5</sup> En este sentido, se define a la intermediación como: “*El conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan empleo, para su colocación*” (art. 20.1 LE). La virtualidad práctica del cambio es mínima, sustituyéndose el término “demandantes de empleo” por el de “trabajadores”. Se pretende así adaptar nuestra legislación a la terminología utilizada por el Convenio n.º 181 OIT, el cual utiliza el término “trabajadores” en el sentido de “solicitantes de empleo” (art. 1.2: “a efectos del presente Convenio, el término “trabajadores” comprende a los solicitantes de empleo”

<sup>6</sup> “*También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación*” (art. 20.2 LE).

<sup>7</sup> Por su parte, el art. 2.2 del RD 1796/2010, define a las empresas de recolocación como “agencias de colocación especializadas en la actividad destinada a la recolocación de las personas trabajadoras que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, y estarán sometidas al régimen legal y reglamentario establecido con carácter general para las agencias de colocación”.

<sup>8</sup> Estas agencias de recolocación podrán desarrollar su actividad en los despidos colectivos, en los que se exige un plan social como requisito previo para iniciar el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 del RD 801/2011, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Regulación de Empleo y de Actuación Administrativa en materia de Traslados Colectivos (que ha venido a derogar al anterior RD 43/1996, de 19 de enero).

Como es sabido, la intermediación laboral en nuestro ordenamiento jurídico se lleva a cabo por unos agentes, enumerados en el art. 21 de la Ley de Empleo. Los Agentes de la Intermediación son, y ello no cambia con la reforma:

- a) Los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con los mismos.
- b) Las agencias de colocación debidamente autorizadas.
- c) Aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior<sup>9</sup>.

El RD 1796/2010, recoge la distinción entre agencias de colocación autorizadas que actúan de forma autónoma pero coordinada con los servicios públicos de empleo, con las que actúan como entidad colaboradora de los mismos mediante la suscripción de un convenio de colaboración. Y, además, se recoge la obligatoriedad de que las agencias de colocación obtengan para poder realizar su actividad autorización de los servicios públicos de empleo. Dicha autorización la concederá el Servicio Público de Empleo Estatal cuando las agencias pretendan establecer centros desde los que desarrollar su actividad en más de una comunidad autónoma, o del servicio equivalente en la comunidad autónoma cuando pretendan establecer centros únicamente en el territorio de esa comunidad. En el supuesto de que las agencias de colocación pretendan ampliar su ámbito de actuación, estableciendo centros en otras comunidades autónomas, deberán solicitar la ampliación de su autorización. En todo caso se establece que la autorización será única y tendrá validez para gestionar ofertas de trabajo y solicitudes de empleo de todo el territorio español.

Las agencias de colocación reciben una extensa regulación en el nuevo apartado 21 bis de la Ley 53/2003, de Empleo, cuyo contenido ha llevado al Gobierno a modificar, también la dicción del art. 16.2 ET, entre otros preceptos. Pasemos, pues, a analizar con mayor detenimiento el régimen jurídico de las agencias de colocación.

### **3. El marco normativo actual de las agencias de colocación**

#### **3.1 Un nuevo concepto de las agencias de colocación**

La Ley 35/2010 dota a las agencias de colocación de un nuevo concepto, de mayor amplitud que el recogido en el ya derogado RD 735/1995, de 5 de mayo, que regulaba las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. El art. 21 bis de la Ley 56/2003, de Empleo, define a las agencias de colocación como: *“A efectos de lo previsto en esta Ley se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con*

---

<sup>9</sup> En cuanto a los servicios para los trabajadores en el exterior, debemos indicar que no se han creado todavía, pues la Ley de Empleo remite a un reglamento de desarrollo para su creación que por el momento es inexistente. Se plantea la duda de determinar quiénes serían los destinatarios de estos servicios si pudiera tratarse de servicios que vayan dirigidos tanto a los residentes en España para su contratación en el exterior, como a los emigrantes retornados.

*los mismos. Asimismo podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal”.*

Este nuevo concepto de agencia de colocación recogido en el art. 21 bis de la Ley 56/2003, de Empleo conecta y asume el concepto de agencia de empleo privada utilizado por el Convenio n.º 181 OIT sobre Agencias de Empleo Privadas<sup>10</sup>. Como puede observarse, el nuevo art. 21 bis Ley de Empleo da entrada en el marco de la intermediación laboral a una amplia gama de agencias de colocación que pueden actuar en el mercado para responder de una manera más eficiente al desempleo: personas físicas (art. 21.bis, 2 Ley de Empleo) o jurídicas (art.21.bis, 1 Ley de Empleo) y, dentro de estas últimas, las agencias pueden ser públicas, privadas, con ánimo de lucro o sin él. Esta opción es totalmente coherente con el Convenio 181 OIT que permite cualquier tipo de agencias privadas de empleo.

Posteriormente, en desarrollo de este precepto, el RD 1796/2010, en virtud del cual se regulan las agencias de colocación, incorpora una definición en similares términos a la recogida en la Ley de Empleo, pero de forma más completa y exacta, señalando que: *“A efectos de lo previsto en esta norma, se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.*

*A este fin las agencias de colocación valorarán los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de las personas trabajadoras que requieran sus servicios para la búsqueda de empleo y los requerimientos y características de los puestos de trabajo ofertados. Estas agencias de colocación podrán desarrollar también actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal”.*

De esta manera, la disposición reglamentaria incide en la idea de la función de intermediación que corresponde a la agencia de colocación, consistente en *“proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades”* y que con este fin *“valorarán los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de las personas trabajadoras que requieran sus servicios para la búsqueda de empleo y los requerimientos y características de los puestos de trabajo ofertados”.*

---

<sup>10</sup> Concretamente, el art. 1 Convenio 181 OIT, determina que: *“La expresión agencia de empleo privada designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo: a) Servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que puedan derivarse. b) Servicios consistentes en emplear a trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica que determine sus tareas y supervise su ejecución. c) Otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y demanda específicas”.*

Analicemos con un poco más de detalle, cada una de las funciones asignadas por la norma a las agencias de colocación.

### **3.2. Las funciones (ampliadas) de las agencias de colocación: orientación e información profesional, selección de personal y recolocación de trabajadores**

Otra de las novedades esenciales en el régimen de las agencias de colocación es la ampliación de sus competencias o actividades a desarrollar o desempeñar, tal y como se contemplan en el nuevo art. 21 bis 1 de la Ley 56/2003, de Empleo.

De un tiempo a esta parte, las agencias de colocación han sido admitidas en nuestro ordenamiento como entidades colaboradoras del servicio público de empleo en su labor de intermediación. Su finalidad era solamente la de ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empleadores a la contratación de los trabajadores apropiados para satisfacer sus necesidades, tal y como se desprende de la definición de agencia de colocación del art. 1 del derogado RD 735/1995, de 5 de mayo, que regulaba las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

Con la reforma y la disposición reglamentaria de desarrollo se amplían las funciones o competencias que pueden desempeñar las agencias de colocación en varios frentes: a) pueden desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional; b) pueden centrarse en labores de selección de personal; c) pueden realizar actividades de recolocación de trabajadores.

Por orientación e información profesional, debemos entender, de conformidad con el art. 25 de la Ley de Empleo -modificado por el RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo- y por lo que se refiere a los Servicios Públicos de Empleo, el conjunto de “acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de la persona beneficiaria, le permiten determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas empresariales”. Y ligadas a éstas, nos encontramos con las de formación y recualificación, consistentes en “acciones y medias de aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo”<sup>11</sup>.

Por lo que respecta a la función de selección de personal, debemos advertir que la regulación de las empresas de selección de personal en nuestro ordenamiento jurídico ha sufrido numerosos vaivenes. La redacción original del art. 16.2 ET, aunque prohibía la existencia de agencias privadas de colocación de cualquier clase, permitía en cambio, la actuación de agencias o empresas dedicadas a

---

<sup>11</sup> Por otra parte, las medidas de orientación quedan englobadas dentro del concepto de políticas activas de empleo, al definirse éstas como “el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

la selección de trabajadores, pero, posteriormente, fueron derogadas por el Real Decreto Legislativo 18/1993, asumidas como entidades colaboradoras del INEM, por la Ley Básica de Empleo (arts. 44.1 y 3 LBE) y prácticamente inexistentes en el texto de la Ley 56/2003, de Empleo.

Pero como es bien sabido, las empresas de selección de trabajadores han estado actuando con normalidad en nuestro mercado de trabajo de manera lícita, amparadas por el concepto amplio de agencia de empleo privada que recoge el art. 1 del Convenio n.º 181 OIT, en su apartado c): “*otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo...*”<sup>12</sup>.

Para cubrir este vacío, la Ley 35/2010 y el RD 1796/2010 autorizan que las agencias de colocación puedan desempeñar labores de selección de personal, admitiéndolas como agencias privadas de empleo (utilizando el concepto del Convenio 181 OIT) y les permite seguir actuando en el mercado laboral español realizando la labor de selección de personal que las caracteriza.

Finalmente, las agencias pueden realizar actividades de recolocación de trabajadores. El concepto “recolocación” se centra en el servicio prestado al trabajador, consistente en el servicio que una empresa aporta a uno o varios trabajadores despedidos, bien por sus propios medios bien a través de consultores externos, a través del cual se ofrece a dichos trabajadores el asesoramiento, la formación y los medios necesarios para lograr la transición en su carrera, consiguiendo un nuevo trabajo en otra empresa, lo más adecuado posible a su perfil y preferencias en el menor plazo posible<sup>13</sup>.

La admisión en nuestro ordenamiento de las agencias privadas con ánimo de lucro había de tener como consecuencia lógica, el reconocimiento de las empresas de recolocación, que se incluyen en dicho perfil. No obstante, la regulación que se ha realizado en nuevo articulado de la Ley de Empleo y en el RD 1796/2010, resulta parca y restrictiva, en la medida en que sólo permite su actuación en procesos de reestructuración empresarial y únicamente cuando el recurso a sus servicios de recolocación “hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación” (art. 20.2 Ley de Empleo).

La escasa regulación del art. 20.2 Ley de Empleo y del RD 1796/2010, que apostilla que “*estarán sometidas al régimen legal y reglamentario establecido con carácter general para las agencias de colocación*”, deja numerosos interrogantes que deberán ser despejados por el legislador en posteriores desarrollos reglamentarios<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Además, la jurisprudencia comunitaria ha manifestado reiteradamente que prohibir este tipo de empresas resulta contrario al Derecho comunitario cuando el servicio público de empleo no está en condiciones de satisfacer esta demanda del mercado (STJCE 23 de abril de 1991, Höffner y Elser).

<sup>13</sup> Podemos definir a los servicios de recolocación como “el conjunto de servicios proporcionados por una empresa consultora especializada a aquellos profesionales que deben buscar un nuevo empleo, para que lo encuentren, de forma que satisfaga sus expectativas en el menor plazo posible” (*Asociación Española de Consultoras de Outplacement*)

<sup>14</sup> En relación con esta temática, puede consultarse el estudio realizado por MATEU CARRUANA, M<sup>a</sup>. J. y VICENTE PACHÉS, F. de, “La protección social de excedentes laborales en los fondos de promoción de Empleo (*sector siderúrgico integral*): un modelo ejemplar en nuestro país y en el ámbito comunitario europeo”, en AAVV. (2006): *Las Relaciones Laborales en la reestructuración y saneamiento de empresas* (XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Realmente, la Ley 35/2010 y su norma de desarrollo, el RD 1796/2010, dejan al margen de la regulación la posibilidad de que los trabajadores puedan recurrir a las empresas de recolocación cuando la pérdida de su empleo se deba a situaciones ajenas a la reestructuración empresarial. Creemos que se ha perdido una excelente oportunidad para dotar de regulación a esta modalidad de empresas, las cuales pueden jugar un papel importante en la lucha contra el desempleo (Gala Duran, C., 2011).

No obstante lo expuesto, y en una interpretación más amplia de este precepto, se ha considerado que también tendría cabida en la definición los supuestos de despidos por causas empresariales aun siendo éstos individuales (Toscani Giménez, D. 2011: 154). Por la importancia de estas empresas de recolocación dedicamos un apartado especial en este trabajo al objeto de realizar un análisis más pormenorizado.

### **3.3. Formas de actuación –modalidades- de las agencias de colocación: autonomía (autorización-coordinación) o colaboración (convenio)**

#### **3.3.1. Agencias de colocación autorizadas**

Tal y como se ha expuesto, la norma recoge la distinción entre agencias de colocación autorizadas que actúan de forma autónoma pero coordinada con los servicios públicos de empleo, con las que actúan como entidad colaboradora de los mismos mediante la suscripción de un convenio de colaboración.

En este sentido, la Ley de Empleo, dispone que :“*Las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación deberán obtener autorización del servicio público de empleo competente por razón del domicilio social de la agencia, que será única y con validez en todo el territorio español, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente*”.

En este mismo sentido, el RD 1796/2010 establece la obligatoriedad de que las agencias de colocación obtengan para poder realizar su actividad autorización de los servicios públicos de empleo. Dicha autorización la concederá el Servicio Público de Empleo Estatal cuando las agencias pretendan establecer centros desde los que desarrollar su actividad en más de una comunidad autónoma, o del servicio equivalente en la comunidad autónoma cuando pretendan establecer centros únicamente en el territorio de esa comunidad. En el supuesto de que las agencias de colocación pretendan ampliar su ámbito de actuación, estableciendo centros en otras comunidades autónomas, deberán solicitar la ampliación de su autorización. En todo caso se establece que la autorización será única y tendrá validez para gestionar ofertas de trabajo y solicitudes de empleo de todo el territorio español.

El RD 1796/2010 si incorpora una novedad no contemplada en la Ley 35/2010, en referencia a las entidades que casen ofertas y demandas de empleo utilizando exclusivamente medios electrónicos. En este caso, estas entidades deberán igualmente solicitar autorización para desarrollar su actividad, si bien la concesión de la autorización corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal, no dando opción a los de las comunidades autónomas.

Los procedimientos de concesión, ampliación y extinción de la autorización se regirán por lo dispuesto en la norma de desarrollo, en concreto, por lo dispuesto de forma detallada en el capítulo III del RD 1796/2010. De todo este amplio procedimiento de concesión, ampliación del ámbito de actuación y extinción de la autorización, podemos destacar –de forma sintetizada- lo siguiente:

a) El procedimiento para la concesión de la autorización como agencia de colocación se iniciará con la solicitud presentada por la entidad correspondiente. La solicitud se cumplimentará en formato electrónico, que estará disponible en las *webs* de los servicios públicos de empleo. A la solicitud se acompañará una memoria-proyecto técnico de gestión para el ámbito solicitado, junto a una declaración responsable en la que conste que la entidad solicitante se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social.

En relación al contenido expuesto, conviene precisar ciertas cuestiones acerca del procedimiento de autorización que deberán cumplir las empresas de colocación que deseen establecerse en nuestro país o prestar servicios en el mismo, en el marco de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento.

El ejercicio de la libre prestación de servicios, así como de la libertad de establecimiento por parte de las agencias privadas, puede verse condicionado por la pluralidad de legislaciones existentes en la materia en los distintos Estados miembros, ya que las legislaciones de estos en materia de intermediación laboral son muy distintas, abarcando “desde la total permisividad de la intermediación privada hasta la prohibición absoluta de la misma, pasando por la admisibilidad de la que únicamente actúa sin fines lucrativos”. En este sentido, cabe precisar que las leyes españolas de transposición de la Directiva de servicios, es decir, la Ley 17/2009 o la Ley 25/2009, no hacen ninguna referencia a las actividades de intermediación, cuestión que conlleva suponer que en el supuesto en que una empresa de colocación privada desee ejercer la libertad de prestación de servicios o bien la libertad de establecimiento en territorio español, le será de aplicación la normativa interna española que existe a este respecto, esto es, la Ley 56/2003 de Empleo.

Así pues, las empresas que deseen establecerse o prestar servicios en España como agencias privadas de colocación, deberán obtener la correspondiente autorización para ello, mediante el procedimiento que para tal finalidad se regula en la Ley de Empleo.

En todo caso, y aunque sería objeto de un amplio debate, cabe decir que posiblemente este mecanismo contradice el modo de actuación de la administración que persigue la Directiva de Servicios, es decir, la simplificación administrativa, en base a la cual, se eliminan determinadas cargas administrativas a fin de evitar la presencia de obstáculos a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento. Así, la simplificación administrativa prevé un nuevo modo de actuación por parte de la administración, donde los controles de ésta se realizaran posteriormente al inicio de la concreta actividad, sin necesidad por tanto, de obtener previamente una autorización. Se trata de un cambio en la intervención administrativa previa para proceder a un control a posteriori por parte de la administración (López Roca, C., 2011)

b) El servicio público de empleo competente dictará resolución concediendo o denegando la autorización en el plazo máximo de tres meses. En el caso de que la autorización corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, resolverá la persona titular de la Dirección General del organismo. De conformidad con dispuesto en la Ley 35/2010, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado resolución expresa supondrá la desestimación de la solicitud por silencio administrativo.

c) La autorización como agencia de colocación tendrá una vigencia inicial de cinco años, y se podrá prorrogar después de forma indefinida. A estos efectos, y sin perjuicio de las actuaciones de seguimiento y evaluación, antes de finalizar dicha vigencia inicial, los servicios públicos de empleo comprobarán que se mantienen los requisitos y condiciones que determinaron su otorgamiento, y que no concurre ninguna de las causas para su extinción, en cuyo caso se producirá su renovación automática.

En definitiva, se recogen criterios de valoración mínimos para conceder o denegar esta autorización, destacando los de solvencia técnica suficiente, disponer de centros de trabajo adecuados y tener experiencia mínima previa.

d) La autorización podrá extinguirse: por incumplimiento por parte de la agencia de colocación de cualquiera de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente establecidos; por inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, descubierta tras la concesión de la autorización y por renuncia o cierre de los centros de trabajo.

Las agencias de colocación autorizadas desarrollarán su actividad de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, en lo dispuesto en el RD 1796/2010 y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. También habrán de respetar las condiciones establecidas en los acuerdos u otros instrumentos de coordinación que se formalicen con los servicios públicos de empleo (art. 4 RD 1796/2010).

Finalmente, y por lo que respecta a las Empresas de Trabajo Temporal, éstas para poder actuar como agencias de colocación deben contar también con la correspondiente autorización, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable descrita. Originariamente, en la redacción dada por el RD-ley 3/2012, de 10 de febrero, se les permitía a las ETTs operar como agencia de colocación siempre y cuando presentaran una mera “declaración responsable” mediante la cual pusieran de manifiesto que cumplían con los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de Empleo. Posteriormente, la Ley 3/2012, de 6 de julio, ha modificado y corregido ésta situación sustituyendo el requisito de presentar tal “declaración responsable” por la correspondiente y obligatoria autorización administrativa, al igual que el resto de entidades que quieran funcionar como agencias de colocación (art. 1 Ley 3/2012, de 6 de julio).

Si bien, y de manera transitoria, las empresas de trabajo temporal que antes de la entrada vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio, hubieran presentado ante el Servicio Público de Empleo competente una declaración responsable de que reunían los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de Empleo,

podrán seguir actuando como agencias de colocación mientras sigan reuniendo dichos requisitos. (Disposición transitoria primera Ley 3/2012, de 6 de julio).

### **3.3.2. Agencias de colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo**

El capítulo IV del RD 1796/2010 hace referencia a las agencias de colocación como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo. En este sentido se establece que para la consideración de entidades colaboradoras se precisa que las agencias (previamente autorizadas para operar en su ámbito territorial) suscriban convenios de colaboración con los servicios públicos de empleo.

Estas entidades colaboradoras son definidas como aquellos operadores del mercado de trabajo con los que los servicios públicos de empleo pueden establecer convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación al objeto de facilitar la colocación de los demandantes de empleo (art. 22.1 Ley 56/2003 de Empleo).

Para las agencias de colocación que actúan como entidades colaboradoras se recogen, además de las obligaciones generales y de las que se establezcan en los convenios de colaboración, unas obligaciones específicas (art. 17 RD 1796/2010) entre las que cabe destacar el suministrar la información en el formato y con los contenidos que se recojan en el convenio, la comunicación de los incumplimientos de las personas trabajadoras y en concreto de las perceptoras de prestaciones, realizar las acciones propias del convenio, garantizar a las personas trabajadoras y empleadores la gratuidad por la prestación de servicios, así como fijar un porcentaje mínimo de la actividad que deben realizar las agencias de colocación con fondos no provenientes de los servicios públicos de empleo para que puedan suscribir convenios de colaboración; de esta manera se pretende evitar que las agencias de colocación solo desarrollen actividades financiadas con fondos públicos.

La regulación de las agencias privadas de colocación, tengan o no ánimo de lucro, no excluye el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, sino que los refuerza, estableciéndose nuevas formas de relación entre dichos agentes de intermediación.

Los servicios públicos de empleo siguen asumiendo la dimensión pública de la intermediación laboral, pero se da entrada en este campo a otras entidades, que pueden ser públicas o privadas: *“Los servicios públicos de empleo asumen la dimensión pública de la intermediación laboral, si bien podrán establecer con otras entidades o agencias de colocación, convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación que tengan por objeto favorecer la colocación de demandantes de empleo”*.

Como podemos observar, la reforma no ha suprimido la colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias de colocación, sino que les ha dado a estas últimas un mayor margen de maniobra, pudiendo desarrollar una actuación colaboradora con el servicio público o independiente del mismo, pero en coordinación con éste.

Para finalizar, vuelve a ser obligada la referencia al mencionado RD-Ley 3/2011, de 18 de enero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, que introduce modificaciones en las normas generales de la política de empleo, de la cual las políticas activas de empleo son un instrumento esencial, junto con la intermediación laboral y la relación de aquellas con las prestaciones del sistema de protección por desempleo.

En concreto, se incorpora la elaboración de la Estrategia Española de Empleo, que garantizará la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial, y del Plan Anual de Política de Empleo, en que se concretará anualmente. También se pone el acento en el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo. Las medidas planteadas para el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo tienden a mejorar la planificación, gestión y evaluación de las políticas activas de empleo. Por último, se contempla una transformación en profundidad de los actuales programas de políticas activas de empleo y en la redefinición de su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas.

A las Comunidades Autónomas se le reconoce la posibilidad de conceder autorización necesaria para que estas entidades colaboradoras y cooperadoras, puedan actuar en su territorio concreto.

### **3.4. Obligaciones y prohibiciones de las agencias de colocación**

El nuevo art. 21 bis de la Ley 56/3003, de Empleo contiene un listado de obligaciones que competen a las agencias de colocación que, sin embargo, no es exhaustiva y debe completarse con lo dispuesto en la norma reglamentaria de desarrollo, esto es, en el RD 1796/2010.

Las obligaciones contempladas en la Ley 56/2003 de Empleo son las siguientes:

a) “Suministrar a los servicios públicos de empleo la información que se determine por vía reglamentaria, con la periodicidad y la forma que allí se establezca sobre los trabajadores atendidos y las actividades que desarrollan, así como sobre las ofertas de empleo y los perfiles profesionales que correspondan con esas ofertas”.

b) “Elaborar y ejecutar planes específicos para la colocación de trabajadores desempleados integrantes de los colectivos mencionados en el artículo 26, que concluyan con la colocación de aquéllos, en los términos que se determinen reglamentariamente en función de la situación del mercado”<sup>15</sup>.

c) Homogeneización y compatibilización de sistemas electrónicos complementarios y compatibles con los de los Servicios Públicos de Empleo.

---

<sup>15</sup> Los colectivos de trabajadores a los que se refiere el apartado son, según el art. 26 de la Ley de Empleo, las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, discapacitados e inmigrantes.

- d) “Disponer de sistemas electrónicos compatibles y complementarios con los de los servicios públicos de empleo”.
- e) “Garantizar la aplicación y el cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral y de Seguridad Social”.
- f) “Cumplir con las normas de accesibilidad universal de las personas con discapacidad”.

Por otra parte, y con mayor amplitud y detalle, el RD 1796/2010, enuncia el conjunto de obligaciones que corresponden a las agencias de colocación, que son las siguientes:

- a) Estar previamente autorizadas por el servicio público de empleo correspondiente y mantener las condiciones y requisitos que posibilitaron la concesión de la autorización.
- b) Solicitar autorización para la ampliación de su ámbito de actuación.
- c) Garantizar a las personas trabajadoras la gratuidad por la prestación de servicios, tanto de intermediación laboral como de otras actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, en los términos establecidos en el artículo 22.4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

La gratuidad de los servicios prestados por las agencias de colocación ha sido siempre entendida como uno de los principios básicos de la intermediación. Así lo recoge el nuevo art. 22.4 Ley de Empleo, asumiendo casi íntegramente su anterior redacción: *“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 colaboración de aquéllas (...) se realizará de forma gratuita para los trabajadores y los empleadores”*.

Podemos preguntarnos si también se predica la gratuidad del servicio para el empresario cuando la intermediación se realice por agencias de colocación privadas y con ánimo de lucro, con independencia de los servicios públicos de empleo. El nuevo art. 22.4.2 de la Ley de Empleo sigue estableciendo la gratuidad del servicio para los trabajadores, no pudiéndose exigir a éstos ninguna contraprestación por los mismos, pero dicho servicio sí podría ser cobrado a los empresarios que contratan el servicio de intermediación.

- d) Garantizar, en su ámbito de actuación, los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo, en los términos establecidos en el artículo 16.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en el 22 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.
- e) Garantizar el respeto a la intimidad y dignidad de las personas trabajadoras en el tratamiento de sus datos<sup>16</sup>, sometiendo la actuación en esta materia a la normativa aplicable de protección de datos de carácter personal.

---

<sup>16</sup>Sobre la protección del derecho a la intimidad del trabajador, puede consultarse VICENTE PACHÉS, F. de (1998): *El derecho del trabajador al respeto de su intimidad*, Madrid (Consejo Económico y Social de España)

- f) No subcontratar con terceros la realización de la actividad objeto de la autorización concedida.
- g) Elaborar y ejecutar planes específicos para la colocación de personas desempleadas integrantes de los colectivos prioritarios mencionados en el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, en coordinación con los Servicios Públicos de Empleo y en el marco de la planificación general que se establezca en el Sistema Nacional de Empleo.
- h) Cumplir con la normativa vigente en materia laboral y de Seguridad Social.
- i) Cumplir con las normas sobre accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- j) Velar por la correcta relación entre las características de los puestos de trabajo ofertados y el perfil académico y/o profesional requerido.
- k) Estar sujeta a las actuaciones del control e inspección que lleven a cabo los servicios públicos de empleo de acuerdo con la normativa de referencia, así como a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otros órganos de control
- l) Hacer constar en el desarrollo de las actividades como agencia de colocación, en los términos que se indiquen por el servicio público de empleo que concede la autorización, la condición de autorizada y número de autorización en todo lugar donde figure su nombre.
- m) Disponer de sistemas informáticos compatibles y complementarios con el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, con el fin de que el suministro de información sobre demandas y ofertas de empleo, así como del resto de actividades realizadas como agencias de colocación autorizadas, se realice, al menos, con periodicidad mensual y exclusivamente por medios electrónicos.

En este mismo sentido, dentro del marco del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo está previsto crearse un espacio telemático común, al objeto de integrar el conjunto de la información proporcionada por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas respecto a las agencias de colocación autorizadas, así como la información que estas agencias les suministren<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Este espacio permitirá: 1. Comunicar electrónicamente las autorizaciones concedidas para constituirse como agencia de colocación; 2. Acceder a la relación actualizada de agencias de colocación autorizadas por los distintos servicios públicos de empleo, al objeto de que pueda ser conocida tanto por los servicios públicos de empleo como por la ciudadanía. A estos efectos, esta relación estará disponible en las webs de dichos servicios públicos de empleo.; 3. Realizar el suministro de información periódica establecido en el artículo 5.m); 4. cumplimentar la Memoria anual contemplada en el artículo 5.n); 5. Aportar, por las agencias de colocación que tengan suscrito convenio de colaboración con los servicios públicos de empleo, la información resultante de su gestión, cumpliendo los protocolos establecidos en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, en cuanto a contenidos y procesos de consolidación de la información.

n) Presentar con periodicidad anual, y dentro del primer trimestre de cada ejercicio, una Memoria de las actividades desarrolladas durante el ejercicio anterior, conteniendo, al menos, información relativa a los indicadores de eficacia contenidos en la Disposición adicional primera, así como información sobre su actividad económica como agencia de colocación.

o) Llevar una contabilidad separada con arreglo a la normativa establecida en esta materia para todos los gastos e ingresos derivados de su actividad.

A su vez, la Ley 35/2010 ha llevado a cabo importantes modificaciones en las obligaciones que tienen los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo y de las sanciones que el incumplimiento de dichas obligaciones lleva aparejadas. En definitiva, la adaptación de la legislación de Seguridad Social a la regulación de las agencias de colocación, pone de manifiesto otro tipo de actuaciones por parte de éstas.

Con la modificación del art. 231.1 TRLGSS se pretende permitir la actuación de las agencias de colocación en la realización de determinadas actuaciones que tienen que ver con las obligaciones que suscriben los trabajadores y los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo y que, hasta el momento, en su mayor parte, eran desempeñadas por el servicio público de empleo<sup>18</sup>.

Al mismo tiempo que se modifica el contenido del TRLGSS, y en clara lógica, se modifican también aquellos artículos del Real Decreto Legislativo 57/2000, 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). En este mismo sentido, el RD 1796/2010 hace una remisión a esta normativa, disponiendo que el régimen de infracciones y sanciones será el contemplado en la LISOS (art. 15 RD 1796/2010)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Las modificaciones que se han realizado inciden en permitir a las agencias de colocación que hayan suscrito el correspondiente convenio de colaboración a actuar de manera similar a los servicios públicos de empleo en aspectos tales como: a) Ofrecimiento a los solicitantes y beneficiarios de la prestación por desempleo de participación en trabajos de colaboración social, programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales [apartado c]; b) Ofrecimiento de una colocación adecuada [apartado c]; c) Requerir la comparecencia de los solicitantes o beneficiarios de la prestación por desempleo para renovar la demanda de empleo [apartado d]; d) Recoger el justificante de aquellos beneficiarios de la prestación por desempleo que hayan comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por los mismos [apartado g].

<sup>19</sup> De este modo, se consideran faltas leves para trabajadores por cuenta propia y ajena, por modificación del apartado 1 del art. 17 LISOS: “a) No comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos y así se recoja en el convenio de colaboración, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada. b) No devolver en plazo, salvo causa justificada, a los servicios públicos de empleo o, en su caso, a las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos y así se recoja en el convenio de colaboración, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos”.

Igualmente sufre una modificación el apartado 2 del art. 17 LISOS, entendiéndose como falta grave para los citados trabajadores: “Rechazar una oferta de empleo adecuada, ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, o negarse a participar en programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada, ofrecidos por los servicios públicos de empleo. A los efectos previstos en esta Ley, se entenderá por colocación adecuada la que reúna los requisitos establecidos en el artículo 231.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en

Una vez citadas las obligaciones a las cuales deben hacer frente las agencias de colocación, es importante precisar ciertas prohibiciones en cuanto al modo de actuación de las citadas agencias de colocación, ya que puede surgir la cuestión de si las agencias de colocación pueden actuar como empresas de trabajo temporal, y por tanto, contratar trabajadores para posteriormente cederlos temporalmente a otras empresas, así como si las empresas de trabajo temporal pueden realizar actividades de intermediación.

En este sentido, y de acuerdo con las modificaciones introducidas por la Ley 35/2010, quedaba expresamente previsto en el art. 16.3 ET que la actividad relativa a la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otras empresas se realizará exclusivamente por empresas de trabajo temporal, de manera que de acuerdo con esta previsión legal, quedaba expresamente prohibida la actuación de las agencias de colocación como empresas de trabajo temporal, y por tanto se excluía la posibilidad que aquellas pudieran contratar a trabajadores para posteriormente cederlos de forma temporal a otras empresas.

Respecto a la posibilidad que las empresas de trabajo temporal, dada su condición de agencias privadas de colocación, pudieran realizar actividades de intermediación, la doctrina -atendiendo al contenido del art. 1 del Convenio núm. 181 de la OIT- señala que las empresas de trabajo temporal son agencias privadas de ocupación, no agencias de intermediación. De manera que su función en el mercado de trabajo, se entendía, que seguiría siendo la misma que hasta ahora, “suministrar, en régimen de exclusividad y de monopolio, trabajadores de manera temporal a empresas usuarias”. Cuestión que se desprende también del art. 1 de la Ley 14/1994 que regula las ETT y en donde se preveía que su función consistirá en poner a disposición de otra empresa, de manera temporal, a trabajadores contratados por la propia ETT, excluyéndose, por tanto, cualquier manifestación a la posibilidad de actuar como agencia de colocación.

En consecuencia, del contenido de los citados preceptos, se entendía que para que una ETT pueda realizar actividades de intermediación, debería solicitar la correspondiente autorización para ello, mediante el procedimiento que para tal finalidad se regula en la Ley de Empleo, puesto que la ETT

---

aquellos aspectos en los que sea de aplicación a los demandantes de empleo no solicitantes ni beneficiarios de prestaciones por desempleo”.

Respecto de los beneficiarios y solicitantes de prestaciones por desempleo, a partir de la reforma, han de considerarse como infracciones leves, por modificación del párrafo a) del art. 24.3 LISOS: “No comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada”.

En el caso de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, se considera falta grave, por modificación del apartado 4 del art. 25 LISOS: a) Rechazar una oferta de empleo adecuada, ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, salvo causa justificada. b) Negarse a participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada, ofrecidos por los servicios públicos de empleo o en las acciones de orientación e información profesional ofrecidas por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos.

como empresa de trabajo temporal, hasta la reforma de 2012, no podía ejercer funciones de intermediación laboral (López Roca, C., 2011).

Esta imposibilidad había sido duramente criticada, así la doctrina entiende que aunque “la Ley abre importantes posibilidades de negocio para el sector, pues consiente a la iniciativa privada actividades de intermediación”, se desaprovecha “la existencia de un actor socialmente legitimado, implantado en todo el territorio nacional y en todos los sectores de actividad, con acreditada experiencia en el ámbito de la intermediación laboral, como son las ETT” (Pérez de los Cobol Orihuel, F, 2012:1881). Como señala la doctrina, “la exclusividad (refiriéndose al contenido del art. 16.3 ET) opera bidireccionalmente: las ETT solo pueden hacer trabajo temporal; y solo las ETT pueden hacer trabajo temporal”. Por consiguiente, y en un primer momento, la nueva regulación de las agencias de colocación autorizadas para colaborar con el sector público dejaba fuera a éstas. De manera, que si éstas querían poder participar de las bases públicas de ofertas y demandas y recibir financiación para intermediar se verían obligadas a tener que crear una sociedad propia e independiente del negocio de empleo temporal para esta actividad<sup>20</sup>.

El escenario, como es sabido, cambia radicalmente, tras la aparición del RD 3/2012, de 10 de febrero y su conversión en ley, por mediación de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que permite operar a las Empresas de Trabajo Temporal como agencias de colocación, por lo que el debate anteriormente expuesto queda ya totalmente zanjado, modificando en esencia el contenido de la Ley 14/1994 que regula las ETT, ampliando a éstas la posibilidad de actuar en la gestión del empleo, si bien con la debida autorización necesaria y no bastando para ello una simple “declaración responsable” como se recogía en su primera redacción en el RD 3/2012, de 10 de febrero.

### **3.5. Delimitación de las agencias de colocación frente a otras figuras afines**

Las agencias de colocación debemos diferenciarlas de otro tipo de entidades, lo cual no impide que las agencias de colocación puedan realizar funciones de las realizadas por estas consultorías o empresas. Podemos hacer mención de las siguientes:

a) *Consultorías o empresas de selección*: se pueden definir como aquellas empresas con ánimo de lucro dedicadas a constatar las aptitudes de los potenciales de los trabajadores con la finalidad de seleccionar aquellos que sean más adecuados para ocupar los puestos de trabajo vacantes en las empresas clientes. La actividad fundamental que despliegan estas empresas consiste, por tanto, en estudiar e informar a las empresas clientes sobre la idoneidad de los trabajadores que desean ocupar los puestos de trabajo vacantes en estas últimas.

---

<sup>20</sup> Esto es lo que hicieron *Manpower*, en su momento, en Madrid, Cataluña, Aragón, Navarra, Galicia y Andalucía; o el caso de *Randstad* en el País Vasco. Por ello, la patronal de las grandes empresas de trabajo temporal (AGETT) rechazaba este sistema de colaboración e insistían en demandar “una ampliación del objeto social” de estas empresas que les permitiera convertirse en una “agencia global de colocación” que sí pudiera colaborar con el sector público sin tener que crear otra empresa” (véase diario *Cinco Días*, de 11 de octubre de 2011).

b) *Consultorías de selección de altos directivos (“cazatalentos”)*: las empresas conocidas coloquialmente como “cazatalentos” son aquellas que dirigen normalmente su actividad a la colocación de altos directivos. Pueden ser definidas, por tanto, como empresas “de selección altamente especializadas, que operan exclusivamente con directivos de la más alta cualificación o trabajadores con una gran especialización técnica”.

Desde una perspectiva funcional, una de las características más relevantes de estas empresas es que realizan la búsqueda de candidatos entre altos directivos en activo con el propósito de ofrecerles un cambio de trabajo interesante tanto para el directivo reclutado como para la empresa cliente.

Otra de las características a resaltar de las empresas que estamos analizando apunta a la finalidad lucrativa de las mismas. Como es lógico, se trata de empresas mercantiles que se dedican profesionalmente a la selección de directivos. Por ello, el beneficio empresarial de estas empresas se encuentra en la diferencia entre los costes de operación y el precio de los servicios.

c) *Las “bolsas de trabajo” organizadas por centros educativos*: desde una perspectiva finalista, podemos definir las bolsas de trabajo como aquellas entidades sin ánimo de lucro que tienen como misión principal facilitar la colocación de los desempleados.

La constitución de bolsas de trabajo en los centros educativos, se localizó en un principio en instituciones privadas post-grado. No obstante, en la actualidad, es un fenómeno extendido a todo tipo de instancias y niveles de formación e incluso se ha generalizado entre las universidades públicas.

Desde una perspectiva funcional, las bolsas de trabajo teóricamente circunscriben su actividad a facilitar sus usuarios información sobre los empleos disponibles en el mercado de trabajo. Por consiguiente, las funciones realizadas por las bolsas de trabajo, en teoría, no inciden directamente en tareas de intermediación laboral, ya que, como acabamos de apuntar, el cometido de las mismas se limita a tareas de información sobre cuestiones relacionadas con el empleo.

d) *Entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo*: los Planes de Servicios Integrados de Empleo (en adelante SIPES) consisten básicamente en diversas actuaciones de carácter personalizado y sistemático que integran el proceso completo de acompañamiento del demandante de empleo en su búsqueda de trabajo. Esta afirmación viene corroborada por el RD 735/1995, el cual determina que los SIPES “comprenden la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso completo de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo”. La creación de los SIPES responde a una llamada a la sociedad para que ésta, conjuntamente con el Estado, contribuya a luchar para reducir el alto nivel de desempleo que caracteriza al mercado de trabajo español, según dice la propia Exposición de Motivos del RD 735/1995.

De modo que, las entidades asociadas a los SIPES, son aquellas entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines que, a través de la suscripción del oportuno convenio con el Instituto Nacional de Empleo,

participan en las actuaciones tendentes al incremento de la capacidad de ocupación de los demandantes de empleo. Es decir, las entidades asociadas a los SIPES son las encargadas de ejecutar las distintas acciones para ayudar a los desempleados a aumentar su capacidad de ocupabilidad.

A pesar de compartir ciertas similitudes, las entidades asociadas a los SIPES y las agencias de colocación realizan cometidos indiscutiblemente distintos. Las entidades asociadas a los SIPES, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, limitan su actividad a la ejecución de diversas acciones tendentes al incremento de la capacidad de ocupación de los demandantes de empleo. Sin embargo, la misión prioritaria de las agencias de colocación es la de poner en contacto a empresarios que demanden trabajadores con trabajadores demandantes de empleo para que estos concierten un contrato de trabajo con aquéllos.

De la diferencia escrita, se deriva, a su vez, otro elemento que distingue el funcionamiento de las entidades asociadas y de las agencias de colocación: el demandante de empleo que pretenda solicitar los servicios de una agencia de colocación autorizada puede dirigirse libremente a la que considere más apropiada para pedirle que le ayude a encontrar una colocación lo antes posible. Sin embargo, el demandante de empleo que pretenda solicitar los servicios de una entidad asociada a los SIPES no puede, como norma general, dirigirse libremente a una de ellas, ya que es el servicio Público de Empleo el órgano que decide normalmente qué demandantes son enviados a las entidades asociadas y en qué momento se va a efectuar el contacto entre la entidad y el demandante de empleo.

e) *Empresas dedicadas a la recolocación o al “outplacement”*: los servicios de *outplacement*, pueden definirse como aquellos que una empresa proporciona, a través de consultores externos, a trabajadores que han sido despedidos. Dichos consultores se encargan de asesorar, formar y ofrecer a dichos trabajadores todos los medios que necesitan para lograr una transición en su carrera, es decir, para conseguir un nuevo trabajo en otra empresa lo más adecuado posible a su perfil y preferencias profesionales en el plazo más breve posible, reduciendo así los perjuicios económicos y psicológicos que genera toda situación de despido. En la nueva definición de agencia de colocación en virtud del RD 1796/2012 considera a esta modalidad de empresas agencias de colocación.

f) Si bien el panorama ha cambiado tras el RD 3/2012, de 10 de febrero y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, en relación a las *Empresas de Trabajo Temporal*, una mención especial –aunque breve– merece en este epígrafe. Las ETTs se pueden definir como aquellas empresas de servicios cuya actividad empresarial consiste en el suministro temporal de trabajadores a otras empresas, clientes o usuarias, con el fin de satisfacer sus necesidades temporales de mano de obra, en cuanto a calidad y a cantidad de ésta; a tal fin seleccionarán, contratarán y formarán a un colectivo de trabajadores que pondrán a disposición de las empresas que contraten sus servicios, garantizando que los trabajadores suministrados se acomodan a lo acordado entre ambas empresas.

Como hemos apuntado anteriormente, las agencias de colocación y las ETT se diferencian en que – hasta hace bien poco– las ETT eran sólo agencias privadas de colocación y no de intermediación, como las agencias de colocación. En consecuencia, las ETT, contratan al trabajador, con lo que establece una relación laboral y, por el contrario, las agencias de colocación no contratan a los trabajadores, sino que actúan como intermediarios y por tanto, permanecen ajenas a la relación

laboral. Como ya hemos apuntado anteriormente, y no insistiremos más, tras la Ley 3/2012, de 6 de julio, que ha supuesto la confirmación de la Reforma Laboral 2012, las ETTs ya no se dedican de manera exclusiva a la actividad de cesión de trabajadores, pues, además de esta función, pueden operar también como auténticas agencias privadas de colocación.

### **3.6 Trascendencia de las agencias de colocación en la práctica**

Actualmente, cobra un protagonismo claramente involuntario la elevadísima tasa de desempleo que caracteriza el mercado laboral en España, superior al 25 por 100. Con esta tasa de paro que no consigue, por el momento disminuir, nuestro país tiene que plantearse políticas alternativas si no quiere acabar con una generación perdida de jóvenes cualificados cuyas expectativas de encontrar trabajo son mínimas. Por ello, a valoración de expertos, creemos que es el momento de impulsar seriamente políticas activas de empleo.

La Reforma Laboral de 2010 estableció como novedad la legalización de las agencias de colocación con fines lucrativos, lo que supone a nuestro juicio y a pesar de las críticas, una importante apuesta para impulsar la economía de nuestro país.

Dicha afirmación la basamos fundamentalmente en dos motivos: incremento del papel de los Servicios Públicos de Empleo en la intermediación laboral, y colaboración entre los entes públicos y privados. De ahí que el objetivo prioritario del presente estudio haya sido las agencias de colocación.

Las agencias privadas de colocación van a intentar complementar la actividad que desarrollan los servicios públicos de empleo, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Como consecuencia de esta mayor intervención y mejor colaboración entre agentes públicos y privados se pretende una eficaz intermediación, proporcionando a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitando a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.

Así que, el nuevo panorama estará compuesto a partir de ahora por un numeroso conjunto de actores (servicios públicos de empleo, empresas privadas de colocación con o sin ánimo de lucro, portales de empleo...) con múltiples y ampliadas funciones, muchas de las cuales van más allá de la mera mediación en la contratación, como por ejemplo, la orientación e información profesional. Ahora bien, ambas entidades van a desarrollar las mismas funciones, por ello, deberá preservarse la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo para que no se produzca una posible sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada.

Es claro que el éxito de las agencias de colocación dependerá del número de las que se creen, de su buen funcionamiento y de su aceptación por parte de los colectivos a los que se dirigen. En este sentido, la base del presente estudio se dirige a fomentar la creación y funcionamiento de las agencias de colocación con la forma jurídica de una entidad de economía social.

Actualmente se han aprobado medio centenar de agencias privadas de colocación, entre las que las hay con ánimo de lucro y sin él. La mayoría de ellas se encuentran en estos momentos negociando

convenios para convertirse en entidades colaboradoras. Y de todas éstas, unas actúan exclusivamente a través de Internet.

Sólo cuando consigan constituir estos convenios de colaboración podrán recibir fondos públicos para financiar sus actividades, si bien la ley exige que tengan, al menos, el 40% de su negocio en el sector privado, “para evitar que solo desarrollen actividades con fondos públicos”. La tendencia de estas agencias es negociar convenios “específicos” que se ocupen de nichos de mercado específicos, ya sea en determinados sectores de actividad o según en la zona (ciudad o incluso barrio) donde realicen la intermediación. Otra parte importante de la actividad de estas agencias será la de acompañamiento de los parados, observar sus capacidad y contrastarlas con las ofertas existentes para poder orientar y recomendar una formación que mejore sus posibilidades de encontrar un empleo.

Estas entidades deben rendir cuentas sobre su eficacia, por lo que están obligadas a enviar mensualmente una serie de indicadores, como el número de personas atendidas, especificando cuántos son perceptores de desempleo; las ofertas y demandas captadas y gestionadas, así como su resultado (incluyendo el número de contratos suscritos) entre otros. Todo esta actividad se evaluará cada dos años para mantener o suspender el convenio de colaboración.

Por lo que respecta a las ETTs, hasta la Reforma Laboral 2012, la nueva regulación de agencias de colocación autorizadas para colaborar con el sector público dejaba fuera a éstas. De manera, que si ésta quisieran poder participar de las bases públicas de ofertas y demandas y recibir financiación para intermediar tenían que crear necesariamente una sociedad propia e independiente del negocio de empleo temporal para esta actividad<sup>21</sup>. Este proceso se ha visto totalmente modificado tras el RD 3/2012, de 10 de febrero y la ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

#### **4. Valoraciones finales y propuestas de futuro sobre el modelo actual de intermediación y colocación en nuestro país**

Tal y como se ha expuesto, la reforma del mercado de trabajo operada por la Ley 35/2010 pretende contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española y para este fin, contempla un conjunto de medidas entre las que se incluían las dirigidas a lograr elevar las oportunidades de las personas desempleadas mejorando los mecanismos de intermediación laboral.

Con los efectos devastadores que la actual crisis económico-financiera está produciendo en el mercado de trabajo y los altos índices de desempleo que se están registrando en nuestro país, era ineludible iniciar una apertura a la colaboración público-privada entre los agentes que intervienen en la intermediación laboral. Si bien, es cierto también, que en épocas de crisis las dificultades

---

<sup>21</sup> Eso es lo que hizo en su momento *Manpower*, en Madrid, Cataluña, Aragón, Navarra, Galicia y Andalucía; o el caso de *Randstad* en el País Vasco. Por ello, la patronal de las grandes empresas de trabajo temporal (Agett) rechazaba este sistema de colaboración e insistieron en demandar “una ampliación del objeto social” de estas empresas que les permita convertirse en una “agencia global de colocación” que sí pueda colaborar con el sector público sin tener que crear otra empresa (véase diario “Cinco Días”, de 11 de octubre de 2011).

económicas se encuentran en la falta de empleos, no en un defectuoso funcionamiento de los mecanismos de colocación e intermediación, “pues aunque presentaran deficiencias –el régimen de colocación en nuestro país es altamente ineficiente- estas ya se darían antes de la crisis” (Toscani Giménez, D., 2011: 132).

Como decíamos hace un momento, se había producido un fracaso de la actividad de colocación realizada por los servicios públicos y las agencias de colocación sin fines lucrativos y se estaba asistiendo a una proliferación “aceptada” de las agencias de empleo privadas, que, con la salvedad de las ETTs, actuaban hasta ahora sin una regulación específica. Era pues necesaria una completa reforma de la actividad de intermediación y colocación, que fuera acorde con la realidad práctica y que tuviera por finalidad ordenar y controlar tal actividad así como ajustarse a la normativa internacional existente.

Y es en este contexto donde se modifica la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, procediendo a regular las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, cuya actividad no permitía la normativa anterior, lo que supone complementar la actividad que ya desarrollan los servicios públicos de empleo, con el fin –se cree- de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Como consecuencia de esta mayor intervención y mejor colaboración entre agentes públicos y privados -se piensa- que se conseguirá lograr una más eficaz intermediación, proporcionando a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitando a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.

Está claro que algo que había que hacer. Algo tenía que cambiar. La presión que supone un récord de 5 millones de parados (última cifra manejada al realizar este estudio) ha forzado al Gobierno de nuestro país a intentar aportar soluciones de la forma que sea, aunque, lógicamente, no todo vale, bajo el pretexto “de la recuperación de la actividad económica”, que, en muchos casos, forzosamente redundará siempre en un deterioro de la posición contractual de los trabajadores. ¿Es éste el camino más acertado para salir de la crisis económica? Como afirma el profesor Palomeque, “a fin de cuentas, se trata de una intervención legislativa típica de *flexibilización* del marco regulador de las relaciones de trabajo, de la tan promocionada y no menos ambigua y sospechosa “flexiseguridad” europea.

En esta corriente de pensamiento, aparecen las recomendaciones que nacen de los análisis de Diamond, Mortensen y Pissarides (premios nobel de economía 2010) quienes insisten en innovar en la intermediación laboral. Se cuestionan si los servicios públicos de empleo están cumpliendo eficazmente con sus funciones de intermediadora del mercado, si, como se desprende de las estadísticas, la institución no ha conseguido reducir el tiempo de búsqueda de empleo y el número de parados que buscan su primer empleo o el de mayores de 45 años aumenta sin cesar. Lo que se pide es que se convierta en una agencia pública de empleo orientada a casar la oferta y la demanda de forma activa, que ofrezca soluciones a los demandantes de empleo y que no se limite a contabilizar el número de personas que pierden o piden trabajo.

Con la presión de los 5 millones de parados, un 40% de desempleados de larga duración y una de las tasas de paro juvenil más altas de Europa, el Servicio Público de Empleo Estatal, necesitaba, según

académicos y expertos, una revisión urgente<sup>22</sup>. El tema es complejo. Se ha dicho que el sistema español es, junto al belga, el único en Europa con una fuerte descentralización de competencias, lo que ha generado una preocupante desigualdad entre comunidades autónomas en políticas activas, utilización de recursos, control y seguimiento.

También plantea problemas la ausencia de un sistema informático único que integre los datos de la red autonómica. Sin estadísticas homogéneas, el seguimiento y mejora de los servicios son inviables. El RD 1796/2010, crea un espacio telemático común dentro del marco del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo al objeto de integrar la información proporcionada por éstos respecto a las agencias de colocación y la que suministren las propias agencias respecto a la actividad desarrollada.

También se echa en falta en nuestro sistema, en comparación con el de otros países europeos (Francia, Italia, Holanda, Reino Unido), poder contar con oficinas y recursos económicos adecuados destinados a tal fin (0,13% del PIB dedicado en España, frente al 0,27 en Alemania y 0,33 en Dinamarca), y en el hecho de no limitarse los servicios públicos de empleo a la simple colocación, sino en centrarse en la asistencia, formación y orientación al desempleado; y a realizar una tarea de evaluación, seguimiento y mejora eficiente. En Holanda, el punto fuerte es la estrecha cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias privadas de contratación. Expertos británicos en la materia son de la opinión que la clave reside “en equilibrar orientación, monitorización y severidad con los incumplimientos”, pues en “Reino Unido, los parados reciben asistencia personalizada, pero tienen mucha presión para encontrar empleo. Deben mostrar los *emails*, cartas y currículos que envían a las compañías, detallar las entrevistas que han hecho... Si no lo hacen pierden el subsidio por desempleo”.

Otro de los retos, tal vez el más complejo, es generar confianza en el propio sistema, lo que significa que empleados y empresas confíen en los servicios públicos de empleo para buscar trabajo y candidatos. Esto es algo que sucede en Alemania, pues las empresas confían en el sistema, pues entre un 30% y un 50% del total de vacantes se registran en el servicio público de colocación, mientras que en España (3,17% de las colocaciones), por el contrario, -salvo las ofertas de la Administración y construcción- las compañías en sectores de mayor valor añadido (financiero, consultoría, telecomunicaciones...) optan por canales alternativos.

Está claro que encajar o ajustar el servicio de quien ofrece un empleo con el interés de quien lo demanda tienes costes (dinero, tiempo...) que se reducen a través de un instrumento eficaz de intermediación... ¿serán efectivamente las agencias privadas de colocación -o sin eufemismos, dejar en manos del sector privado la intermediación- una posible solución para mitigar “ineficiencias o fricciones”? Las empresas privadas -básicamente las empresas de trabajo temporal (ETTs)- cómo van realmente a intermediar? En la norma se potencia a las agencias privadas de colocación con

---

<sup>22</sup> El RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, impone o marca la tendencia a reconocer a los Servicios Públicos de Empleo como un nuevo tipo de “empresa de servicios”, en el sentido de “organización que aspira a ocupar un lugar central en el mercado de trabajo para atender las cambiantes necesidades de empleadores, de la población ocupada y de demandantes de empleo, convirtiéndose en un sector estratégico”.

ánimo de lucro, en definitiva a las ETTs, que como es sabido, cubren o copan el 25% de la contratación temporal en España. Como es sabido, en infinidad de ocasiones ya se utilizaban a las ETTs como verdadera agencias de colocación, incluso con anterioridad a su aceptación como tales en la última reforma laboral. Resultaba contradictorio -con anterioridad a la nueva normativa- cómo se controlaba el ánimo de lucro de las agencia de colocación sin fines lucrativos y se aceptaba que otras agencias que indirectamente realizan tareas de intermediación pudieran obtener beneficios por dicha actividad, como era el caso de las ETTs.

El nuevo panorama que se presenta lo van a pasar a componer los servicios públicos de empleo y las empresas de colocación con funciones ampliadas por la norma (orientar, formar, informar, muchas más actividades que la mera mediación en la contratación...) pero, en definitiva, realizando ambas entidades –públicas y privadas- las mismas funciones. De manera que nos encontramos frente un nuevo marco legal en política de colocación determinado por un modelo complejo, plural, descentralizado, en el que el Servicio Público y entidades privadas se ven obligados a “convivir”, sin que por el momento, a la luz que ofrece la Ley de Empleo, podamos considerar que han quedado perfectamente definidas y delimitadas sus concretas parcelas de actuación<sup>23</sup>.

En este sentido, podemos cuestionarnos si ¿puede ocurrir que los poco o escasamente cualificados acudan a los servicios públicos de empleo y los cualificados se conviertan en principales clientes de las empresas privadas de colocación? Si actualmente, como ha habido ocasión de exponer, las mejores ofertas de empleo ya no pasan por los servicios públicos, todavía habrá menos o se verá sensiblemente reducida una vez extendida y *normalizada* la intermediación privada. En consecuencia podemos cuestionarnos si estamos realmente más que ante una situación de “complementariedad” frente a una de “competencia”.

O más bien, ¿podría producirse una “sustitución” en la actividad de intermediación y colocación bajo el pretexto del mejor funcionamiento de un servicio público ineficiente? Abogamos por preservar la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo estatales y autonómicos, para que no se produzca una posible sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada, en “un resurgir de las tesis liberales decimonónicas defensoras de la reducción completa de la intervención estatal y de la supremacía del mercado en la economía, volviendo a la doctrina del *laissez-faire* en el que llegaría a producirse una absoluta desregulación de la actividad de colocación realizada por las agencias de empleo privadas.” (López Roca, C, 2011: 7)<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Actualmente se han aprobado medio centenar de agencias privadas de colocación, entre las que las hay con ánimo de lucro y sin él. La mayoría de ellas se encuentran en estos momentos negociando convenios para convertirse en entidades colaboradoras. Sólo cuando consigan estos convenios podrán recibir fondos públicos para financiar sus actividades, si bien la ley exige que tengan, al menos, el 40% de su negocio en el sector privado, “para evitar que solo desarrollen actividades con fondos públicos”. La tendencia de estas agencias es negociar convenios “específicos” que se ocupen de nichos de mercado específicos, ya sea en determinados de actividad o según en la zona (ciudad o incluso barrio) donde realicen la intermediación. Otra parte importante de la actividad de estas agencias será la de acompañamiento de los parados, observar sus capacidad y contrastarlas con las ofertas existentes para poder orientar y recomendar una formación que mejore sus posibilidades de encontrar un empleo.

<sup>24</sup> En todo caso, esta nueva realidad introducida por la Ley 35/2010 y, posteriormente, por la Ley 3/2012, de 6 de julio, también genera críticas, así la doctrina entiende que “al abrir la colocación a la participación privada con ánimo de lucro se corre el riesgo de que en lugar de mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos, con la excusa de legalizar lo existente, se acabe ya confiando a lo privado lo que los Servicios Públicos no son capaces de hacer”, además, atendiendo a la finalidad lucrativa de las citadas agencias puede conllevar que estas “se centren sobre todo en los trabajadores con

Y es que en todo este nuevo marco regulador de la intermediación laboral cobra especial sentido la intervención de las entidades de economía social y la constitución por parte de éstas de agencias de colocación. Además, en la medida que nuevas entidades intervengan en las labores de intermediación laboral se complica la labor de controlar que se respeten principios básicos de esa actuación, como el respeto a la intimidad del trabajador, la no discriminación, etcétera... y que mejor ámbito que en el de la economía social para realizar este cometido.

¿Qué ocurre con las competencias concedidas a las agencias de colocación que van a afectar notablemente y de forma determinante a los perceptores de prestaciones de desempleo? Porque estas entidades, de conformidad con la reforma operada, pasan a tener el control del trabajador que percibe prestaciones por desempleo, el cual deberá acudir cuando se le requiera por la agencia de colocación y acreditar ante ésta haber comparecido en el lugar y fecha que se le indique, a los efectos de cubrir las ofertas de empleo si no desea incurrir en la correspondiente infracción tipificada por la LISOS. También estas entidades están facultadas para determinar los trabajos de colaboración social, programas de empleo o acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que debe realizar el desempleado beneficiario de prestaciones, quien en caso contrario podrá incurrir, en alguno de estos supuestos, en una infracción grave, con la consiguiente pérdida o extinción de las prestaciones por desempleo. Por otra parte, estas empresas de colocación pueden determinar cuál es la oferta adecuada que el desempleado está obligado a aceptar y cuyo rechazo le puede suponer la consiguiente pérdida o extinción de las prestaciones por desempleo.

Puede ser todavía prematuro extraer conclusiones, pero es el momento de hacer balance de una reforma laboral que lleva su tiempo de andadura y que, a día de hoy, ni se ha creado empleo –más bien todo lo contrario, con una masiva destrucción del mismo- ni se ha reducido la dualidad del mercado laboral como pretendía. Por consiguiente, la reforma (o reformas) no ha cumplido ninguno de sus dos objetivos, con el paro registrado de más de 5 millones de personas y un aumento de los contratos temporales frente a los indefinidos. En síntesis, ni se ha frenado el paro, ni el trabajo temporal. Esperemos y confiemos que el nuevo marco regulador mejore sustancialmente la labor de intermediación y colocación de las personas desempleadas, de manera que pueda afrontarse eficazmente –y en el menor tiempo posible- el difícil reto de la creación de empleo en tiempos de crisis.

## **Bibliografía de referencia**

AA.VV. (2011): *Manual de política y derecho del empleo*, Madrid, (Tecnos)

---

mayores posibilidades de encontrar empleo, de manera que en la práctica pueden quedar excluidos aquellos con especiales dificultades”, véase LÓPEZ ROCA, C. (2011): “La intermediación laboral a partir de la Ley 35/2010: la nueva regulación de las agencias de colocación tras la reforma laboral de 2010”, AA.VV., *X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sevilla (AEDTSS) p.7

CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup>. E., (1995): “El reconocimiento de otros intermediarios privados en el mercado de trabajo: las agencias de colocación sin fines lucrativos”, en AA.VV. *Formas y cauces de contratación. Las agencias no oficiales de empleo y las empresas de trabajo temporal*, España, Madrid, (Consejo General del Poder Judicial)

CHACARTEGUI JÁVEA, C. (2011): *La intermediación laboral*, Ponencia en las XXII Jornadas Catalanas de Derecho Social, sobre las Reformas Laborales de 2010, Lleida, 10-11 de marzo de 2011 (ejemplar multicopiado y web de la Asociación Catalana de Iuslaboralistas).

CARDONA RUBERT, M<sup>a</sup> B. (2010): “Las agencias de colocación en la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”, AA.VV. *La Reforma del Mercado de Trabajo* (Dir. I. García Perrote y J. Mercader Uguina) Valladolid (Lex Nova).

CHAVES, R (2010): “La economía social como enfoque metodológico, como objetivo de estudio y como disciplina científica”, *Revista CIRIEC-España* nº 33, p.21.

LANTARÓN BARQUÍN, D. (2012): “Empresas de trabajo temporal y agencias de colocación: formulación y reformulación de una evolución conceptual”, AA.VV *La regulación del mercado laboral* (Dir. I. Garcia Perrote y J. Mercader Uguina) Valladolid (Lex Nova)

MATEU CARRUANA, M<sup>a</sup>. J. y VICENTE PACHÉS, F. de, “La protección social de excedentes laborales en los fondos de promoción de Empleo (sector siderúrgico integral): un modelo ejemplar en nuestro país y en el ámbito comunitario europeo”, en AAVV. (2006): *Las Relaciones Laborales en la reestructuración y saneamiento de empresas* (XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

GALA DURAN, C. (2011): “Crisis, Reestructuración empresarial y regulación de las empresas de recolocación de trabajadores: ¿una oportunidad perdida?”, en AA.VV., *X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sevilla (AEDTSS).

LÓPEZ ROCA, C. (2011): “La intermediación laboral a partir de la Ley 35/2010: la nueva regulación de las agencias de colocación tras la reforma laboral de 2010”, en AA.VV., *X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Sevilla, (AEDTSS).

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. (2010): “La reforma laboral: un nuevo marco legal para las empresas de trabajo temporal”, en *Revista Actualidad Laboral*, núm. 16, p. 1881-1892.

SERRANO FALCÓN, C. (2009): *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas*, España, Granada, (Comares), pág 52.

TOSCANI GIMÉNEZ, D., (2011): “El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social-Centro de Estudios Financieros*, nº 335, pág. 154

TOSCANI GIMÉNEZ, D., (2011): “El nuevo marco legal de los servicios de colocación y empleo. Especial referencia a las agencias privadas de empleo y empresas de trabajo temporal tras la reforma laboral de 2010”, Madrid, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social-Centro de Estudios Financieros*, nº 335, pág. 132.

VICENTE PACHÉS, F. de (1998): *El derecho del trabajador al respeto de su intimidad*, Madrid (Consejo Económico y Social de España)

VICENTE PACHÉS, F. de y MATEU CARRUANA, M<sup>a</sup> J. (2012): *Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social* (Comares)