

# AGENTES DE LA INTERMEDIACIÓN EN LA LEY 3/2023, DE EMPLEO: LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LAS EMPRESAS DE SELECCIÓN EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL

## *INTERMEDIATION AGENTS IN LAW 3/2023, ON EMPLOYMENT: PLACEMENT AGENCIES AND SELECTION COMPANIES IN LABOR INTERMEDIATION*

MANUEL GARCÍA JIMÉNEZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Jaén

ORCID: 0000-0001-7220-2160

### RESUMEN

**Palabras clave:** empleo; servicios de empleo; colocación; intermediación laboral

El reconocimiento constitucional del derecho al trabajo conlleva, entre otros aspectos, a la consideración de la colocación como actividad o servicio público. Ello no obsta a que tal actividad se preste tanto en sus formas de gestión directa -a través de los servicios públicos de empleo estatales o autonómicos- o de forma indirecta -mediante el recurso a la iniciativa privada-, y todo ello presidido por el principio de colaboración con lo público.

Tal relación de cooperación entre sujetos intervinientes en la actividad de la intermediación parte en la nueva Ley 3/2023, de Empleo, en todo caso, del fortalecimiento de los Servicios Públicos, con el principal objetivo de lograr una gestión de las políticas de empleo que sea moderna, eficaz, eficiente e inclusiva y que dé respuesta a los requerimientos que llegan desde el nuevo contexto socioeconómico.

En tal sentido, este nuevo marco regulador pretende dar respuesta a los espacios de anomia y autorregulación que se venían produciendo en materia de intermediación. Al análisis de su alcance y de su contenido se dirige el presente estudio.

### ABSTRACT:

**Keywords:** *employment; employment services; placement; job intermediation*

*The constitutional recognition of the right to work entails, among other aspects, the consideration of employment as a public activity or service. This does not prevent such activity from being provided both in its forms of direct management - through state or regional public employment services - or indirectly - through recourse to private initiative -, and all of this presided over by the principle collaboration with the public.*

*Such a relationship of cooperation between subjects involved in the intermediation activity is part of the new Law 3/2023, on Employment, in any case, on the strengthening of Public Services, with the main objective of achieving management of employment policies that be modern, effective, efficient and inclusive and that responds to the requirements that arise from the new socioeconomic context.*

*In this sense, this new regulatory framework aims to respond to the spaces of anomie and self-regulation that have been occurring in terms of intermediation. The present study is directed to the analysis of its scope and content.*

## INDICE

1. PLANTEAMIENTO GENERAL: UNA NUEVA LEY DE EMPLEO PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE ESPAÑA
2. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: UN MODELO BASADO EN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
  - 2.1. Conceptualización legal de la intermediación laboral
  - 2.2. Agentes de la intermediación laboral
3. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LAS EMPRESAS DE SELECCIÓN COMO SUJETOS DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL
4. BREVE REFLEXIÓN FINAL

### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL: UNA NUEVA LEY DE EMPLEO PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO DE ESPAÑA**

La profundidad e importancia de los cambios que ha sufrido el mercado de trabajo en las últimas décadas es una realidad incontestable que se encuentra representada por una elevada y creciente tasa de personas desempleadas. La radicalidad de las crisis económica, financiera y sanitaria que ha azotado la economía mundial en las últimas dos décadas, junto a la reconfiguración del tejido productivo ligado a los procesos que se producen en razón a los cambios tecnológicos, la mundialización de la economía y la descarbonización industrial y, en fin, los conflictos armados que afectan en este último año a algo más de una treintena de países, explican en gran parte las tensiones que se producen en los mercados de trabajo.

Obviamente, ello tiene una derivada consecuencia desde la perspectiva social, puesto que, de un lado, se presencia el escenario de la desaparición u la obligada reestructuración de algunos sectores productivos tradicionales por los mencionados eventos vinculados a la digitalización, la globalización o la economía verde, de otro, los procesos de gestión y dirección empresarial que se producen a consecuencia de tales circunstancias y en aras a la competitividad, lleva a la adopción de medidas de gestión de las plantillas que bien se reducen en cuanto a su tamaño, o bien redistribuyen a las personas trabajadoras, lo que produce una espiral de destrucción de puestos de trabajo o la transformación de las ocupaciones.

Pues bien, todo ello conlleva el que se materialice entre otras consecuencias la de un evidente incremento en la presión sobre la empleabilidad de las personas trabajadoras, llevándolas a la necesidad de ajustarse a un proceso continuo de reconversión profesional vinculado a la actualización y perfeccionamiento de sus capacidades profesionales.

Tal presión a fuer de entenderla como una consecuencia que ha de analizarse desde una visión por la que se entiende que debe valorarse como un proceso

normalizado dentro del actual contexto económico, sin embargo, no deja de producir otro tipo de efectos indeseables desde el plano social. Con ello nos referimos al más que evidente fenómeno de la exclusión social de algunos colectivos de personas, dando como resultado el que se consolide la línea de tendencia del crecimiento de los índices de pobreza en todos los países, así como al aumento de la brecha entre rentas.

De tal panorama no otra consecuencia se puede extraer más que la de la del incremento de las barreras, de un lado, para el acceso a un primer empleo de aquellas personas que aún no lo tienen, así como, de otro, para la reincorporación al mercado laboral de las personas trabajadoras afectadas por tales procesos de gestión de la fuerza de trabajo.

Y, frente a ello, no cabe, como se sabe, otra vía de acción política más que la adopción de medidas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y el bienestar de las personas de forma integral, abarcando para ello una diversidad de dimensiones entre las que destaca el de la creación de empleo de alta calidad con el que atajar la desigualdad, la brecha de rentas y, en fin, corolario de ello la pobreza de capas enteras de población, tanto la desempleada, como aquella otra que aun disponiendo de trabajo no les permite hacer frente a las necesidades vitales más esenciales tanto propias como de las personas de ella dependientes.

En este sentido encuentra su justificación el que se exija, entre otras medidas, la revisión -si no, renovación- de la política activas de empleo de los estados, a fin de proyectar con la misma todo un instrumental en materias de colocación dirigido a alcanzar el equilibrio entre demanda y oferta de ocupaciones.

Es dentro de esta óptica como hay que interpretar la aprobación en España del *“Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*<sup>1</sup> vinculado a los nuevos instrumentos comunitarios de financiación *“Next Generation EU”*, proporcionando un soporte idóneo para el despliegue de dicho Plan y de este modo poder contrarrestar el impacto de la pandemia sobre la inversión y la actividad económica a la misma vez que impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española.

Pues bien, en el mencionado Plan, a los efectos que aquí nos interesan, el *Componente 23* del mismo, que se encuadra bajo el título “nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, incluye la *“Reforma 5”* centrada en la “modernización de políticas activas de empleo”, por tener estas un papel protagonista en la lucha contra el desempleo y ser elemento fundamental en la conformación de un mercado de trabajo sostenible. Y encuadrándose en las actuaciones principales contempladas para la implementación de esta dicha *“Reforma 5”* ha sido la modificación del texto refundido de la Ley de Empleo,

<sup>1</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre (en adelante, TRLE), siendo el mismo sustituido por la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, LE).

De los compromisos vinculados a la modernización de las políticas activas de empleo y la necesaria mejora de los instrumentos que faciliten el retorno al empleo de las personas trabajadoras desempleadas, la aprobación de la nueva Ley 3/2023, de Empleo, tiene como objetivos principales: potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, centrándose en la revisión de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y sus ejes y de los Planes Anuales de Política de Empleo; la reforma de las Políticas Activas de Empleo; revisar la Gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo; y, en fin, la adecuación a los requerimientos de implementación de las distintas actuaciones previstas en el Plan Nacional de Políticas Activas de Empleo<sup>2</sup>.

A este respecto, se identifica un evidente cambio en lo que se podría definir como el eje definitorio de los objetivos que se plantea la nueva LE frente al texto precedente –TRLE–, puesto que los objetivos de esta última ponían el punto de mira en la “consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción...del desempleo” (art. 1 TRLE), mientras que en el nuevo texto normativo el foco se pone en “la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, el pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, la generación de trabajo decente y la consecución del objetivo de pleno empleo” (art. 2.2 LE). Y ello además se diseña en torno a la efectiva materialización de una serie de principios esenciales que han de transitar en la nueva política de colocación definida en la LE (art. 5 LE), como son los de: igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional por motivo de edad, sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español o cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar o social favoreciendo de esta manera la cohesión social; principio de transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo; principio de colaboración institucional y coordinación entre los distintos agentes públicos y privados intervinientes; principio de adaptación, acompañamiento y activación, a fin de promover una atención personalizada adecuada a las necesidades de las personas y empresas usuarias de los servicios públicos de empleo, así como la activación laboral de la población en edad de trabajar; principio de eficacia y eficiencia en el diseño y

<sup>2</sup> Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G., La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo-Laborum*, 7/2023, p. 15.

ejecución de las políticas de empleo, así como en la prestación de los servicios de empleo, básicos y complementarios, a las personas demandantes y personas, empresas u otras entidades empleadoras usuarias, a cuyos efectos se establecerán las correspondientes herramientas de seguimiento y control de calidad; y, en fin, el principio de adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo, las peculiaridades locales y sectoriales y los actores socioeconómicos.

La clave del sistema de colocación que pretende poner en marcha la nueva LE se conforma ahora en torno al acceso a un empleo y el mantenimiento del mismo en términos de calidad y de dignidad, de trabajo decente y de empleo con derechos, con el que se posibilite una real y efectiva integración social y la evitación de la pobreza, superando así etapas precedentes en los que se apostaba más por la creación de empleo de cualquier tipo con el fin de último de alcanzar por cualquier vía la reducción del desempleo y la consecución del pleno empleo.

Para tan ambicioso objetivo, la LE pergeña una sólida estructura de la que una parte esencial de la misma es la referida al refuerzo del carácter público del servicio de empleo, apostando por la modernización de los servicios de empleo, con incentivación e impulso para la opción de dispensación pública, con la que facilitar una rápida transición a las personas en paro o con trabajos inestables hacia la realización de prestaciones laborales de mayor calidad y dignidad.

## **2. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: UN MODELO BASADO EN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

La falta de equilibrio automático entre oferta y demanda de ocupación ha justificado la intervención de los poderes públicos sobre esta situación, con el principal objetivo de garantizar los derechos de la persona que ocupa la posición más débil en dicha relación jurídica de compraventa de fuerza de trabajo<sup>3</sup>.

Como se sabe la colocación ha constituido una de las actividades tradicionales de los mercados de trabajo, teniendo la misma su origen, desde una dimensión institucionalizadora, en el desarrollo, desde mediados del siglo XIX, de esta labor por parte de las Administraciones públicas de carácter local. Con ello se dio así una débil, pero necesaria respuesta a los problemas ligados al desempleo y a la búsqueda de empleo que se les planteaba en su territorio, y sobre los que la actitud abstencionista del Estado y la labor en esta materia de la iniciativa privada no realizaban acciones viables para la válida solución de esta situación.

<sup>3</sup> Escudero Rodríguez, R.: “Estímulos materiales y ayudas instrumentales a la contratación laboral”, Relaciones Laborales, 1991, Tomo I, pp. 138 y ss.

Y, en este sentido, resulta importante destacar –aunque sea brevemente- cuál ha sido el proceso evolutivo de la conceptualización de esta actividad de colocación e intermediación en el marco de la normativa internacional emanada de la OIT, en tanto que, en buena medida, ello nos aportará elementos de juicio de especial calado para comprender la propia evolución que de la misma se ha constatado en el ordenamiento jurídico de España, así como las líneas de desarrollo de política legislativa que se pueden derivar de ello.

En tales términos, una circunstancia especialmente reseñable en los comienzos de esta actividad de la intermediación en la colocación fue la de la intervención en la materia por parte de la OIT, adoptándose a estos efectos el Convenio núm. 2 OIT, de 29 de octubre de 1919, por el que vino a establecerse la obligación de generalizarse la intervención pública en materia de colocación, debiéndose crear por todos los Estados miembros un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación. Esta intervención pública se configura y define técnico-jurídicamente por los caracteres de gratuidad, control y coordinación de la misma por parte de una autoridad central, y, en fin, reconocimiento de un papel de intervención de los agentes sociales.

A partir de este momento, la actividad normativa de la OIT en la definición de la colocación ha determinado en buena manera la propia definición que en los ordenamientos jurídicos nacionales se han ido decantando. Y, en este sentido, dos son las etapas que se pueden diferenciar<sup>4</sup>: una primera, en la que desde la OIT se reproducen las pautas que se iban aquilatando en las regulaciones nacionales, y que venían a identificar a la actividad de colocación con la conexión de ofertas y demandas de trabajo; y, una segunda etapa, en la que se produce un salto cualitativo en la propia concepción de la colocación, por la que se supera la anterior identificación del término con la propia intermediación, englobando y superando a ésta en el nuevo concepto adoptado por la OIT.

Así, respecto de la primera de las etapas, fue con la adopción del Convenio núm. 34 OIT, relativo a las agencias retribuidas de colocación, cuando se definió esta actividad en referencia al objeto de tales agencias. En este sentido, se destacó en el art. 1.1.a) que la misma es la de servir de “*intermediario para procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador*”, en vista a lo cual se puede afirmar que el concepto se realiza mediante la equiparación a la actividad dirigida a la puesta en contacto entre quienes pretenden celebrar un contrato de trabajo. No obstante, de ello se excluyen determinadas actividades como las de la mera y circunstancial transmisión de información de ofertas y demandas de trabajo, lo que pone de relieve el componente de profesionalidad que se le viene a imprimir a la actividad de intermediación.

<sup>4</sup> En este sentido, vid.: AA.VV. (Rodríguez-Piñero Royo, M.C., Morales Ortega, J.M. y Calvo Gallego, F.J., Coord.), *Lecciones de Derecho del Empleo*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 80.

Con posterioridad, con la aprobación del Convenio núm. 88 OIT, relativo a la organización del servicio de empleo, se amplía el concepto, en tanto que se incorporan al mismo otra serie de actividades que, aun ligadas a la propia intermediación, la trascienden en contenido y objeto. Así se nos dice que consiste en “*ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas*” (art. 6.a), incluyéndose entre las acciones a desarrollar el registro de las aptitudes de los trabajadores, su evaluación y la prestación de labores de orientación para su readaptación profesional. De este modo, se puede comprobar que se vino a producir una evolución en el propio concepto, en tanto que a la luz de los términos utilizados se aprecia que la intermediación, aun ocupando un lugar preeminente en esta actividad, se diferencia del concepto de colocación, englobándose en éste otras actividades diferenciadas en contenidos y en objeto de las propiamente dichas de intermediación.

Sin embargo, esta evolución conceptual no vino a representar el definitivo acogimiento por parte de la OIT de tal conceptualización de la colocación, puesto que sólo un año más tarde de la adopción del mencionado Convenio núm. 88, se aprobó el Convenio núm. 96, relativo a las agencias retribuidas de colocación, el cual vino a revisar en esta materia al Convenio núm. 33 OIT, y en el que se vuelve a adoptar de nuevo el concepto inicial por el que se equiparaba colocación e intermediación. Y ello no nos puede más que sorprender si se analiza otro de los Convenios adoptados en la misma reunión de la Conferencia en el que se aprobó el mencionado Convenio núm. 96, pues en el Convenio núm. 97 OIT, relativo a los trabajadores migrantes, se refiere al término colocación como “*todas las operaciones efectuadas para procurar o facilitar el empleo*”. En consecuencia, se puede afirmar que, durante este período, para la OIT existían dos conceptos de colocación: uno amplio, en el que se incluían una amplia serie de actividades, y otro reducido a la intermediación, vinculándose uno u otro en función del agente que intervenía en la misma, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación, respectivamente.

Con la adopción en la Conferencia celebrada en 1977, del Convenio núm. 181 OIT, relativo a las agencias de empleo privadas, se abre la segunda de las etapas que cabe diferenciar en relación a la conceptualización de las actividades de colocación y de intermediación.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, la colocación se venía equiparando desde el principio a la actividad de la intermediación, transformándose con posterioridad aquélla en un concepto que englobaba a otras múltiples actuaciones que trascendían y que superaban a la intermediación<sup>5</sup>. Sin embargo, en este

<sup>5</sup> Vid. Lázaro Sánchez, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, CARL-Mergablum, Sevilla, 2002, p. 33.

momento, el término “colocación” deja paso a la noción de “empleo”, lo cual provoca una ruptura definitiva con la identificación que se venía produciendo entre colocación e intermediación.

No obstante, ello no se ha de entender como que los nuevos términos que se utilizan para definir la actividad de las agencias privadas deba llevar a suplantarse al concepto de intermediación, pues en el propio Convenio se recoge la idea de que dentro del terreno del empleo existen una pluralidad de acciones a realizar, entre las que se podrían reseñar las dirigidas a “vincular ofertas y demandas de empleo” (art. 1.1.a). El Convenio núm. 181 OIT, en este sentido, va a repercutir positivamente en la delimitación de la intermediación por cuanto que, aunque en ningún caso la defina, lo que sí realiza es determinar –y no exhaustivamente, por tanto, de contenido abierto- las diversas funciones o servicios que puede realizar una agencia de empleo (art. 1) y, con ello, definir de manera precisa qué se entiende por intermediación y qué constituye acciones diferentes a la misma.

La actividad de intermediación hasta este momento había sido definida de forma excesivamente amplia, en tanto que se trataba como aquella dirigida a “*procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador*”, lo que sin duda plantea una buena dosis de confusión en cuanto al contenido que define a la misma. Sin embargo, los cambios que introduce a este respecto el Convenio núm. 181 OIT determinan una mejor delimitación de los términos precisos para el entendimiento de la intermediación, pues ahora se refiere a “*vincular ofertas y demandas de empleo*”, y además se adiciona una delimitación por exclusión, indicándose que el desarrollo de esta actividad por parte de las agencias de empleo no conllevará a que éstas pasen a ser parte en las relaciones laborales que se pudieran derivar, esto es, sin que participe en la relación de empleo.

De ello se pueden extraer las siguientes consecuencias: en primer lugar, con el cambio del verbo que define a la actividad –“vincular”- frente al utilizado hasta el momento –“ayudar” o “procurar”- ello determina un claro componente de requerimiento de una acción específica, para los que habrá de utilizarse los medios precisos para la consecución del objeto de la actividad de intermediación laboral; en segundo lugar, se precisa el objeto de la actividad desde una vertiente positiva, identificándose con las ofertas y demandas de empleo; en tercer lugar, se acota a la intermediación, desde una dimensión negativa, excluyéndose a las actividades que conlleven a una participación en la condición de sujeto de la relación de empleo que se pudiera derivar del proceso de intermediación, lo que rompe de manera definitiva entre la posible identificación dentro de la misma actividad entre intermediación e interposición en el mercado de trabajo; y, por último, hay que resaltar que en la letra c) del mencionado art. 1.1, se diferencia otra actividad como es la de la brindar información sobre ofertas y demandas de empleo, sin que ello conlleve la propia acción de vincularlas entre sí, lo cual nos pone sobre la pista de que, desde la perspectiva del Convenio núm. 181 OIT, esta actividad tampoco quedaría incluida dentro de lo que ha de entenderse como intermediación, si se

considera de manera independiente a la labor adicional de la vinculación entre oferta y demanda de empleo.

Si nos situamos en el plano normativo estatal, el tratamiento legislativo de la actividad relativa a la intermediación en la colocación de los trabajadores ha constituido una constante en el ordenamiento jurídico español desde finales del siglo XIX. Así, en este sentido, ya el Decreto de 6 de mayo de 1882, por el que se creaba el Ministerio de Fomento, Agricultura, Industria y Comercio, establecía una sección a la que se le encomendaba labores de control y fiscalización de las agencias que intervenían en la contratación de la mano de obra emigrante. Y, con diferente alcance y contenido, la actividad de intermediación como parte de la función de la colocación, viene estando presente en la acción normativa acometida por el legislador español. No corresponde aquí tratar de realizar un excursus de la historia legislativa de la intermediación en España<sup>6</sup>, pero sí pretendemos destacar que de su análisis se deduce que idéntica problemática a la hasta aquí puesta de relieve se produce respecto de la definición y delimitación de la actividad de intermediación respecto a la propiamente dicha de colocación, siendo ello, en unos términos u otros, una constante en todo el discurrir normativo de esta actividad en nuestro ordenamiento jurídico a lo largo de los más de cien años transcurridos desde la inicial regulación de aquella actividad en el mercado de trabajo.

Centrándonos en el momento presente, de acuerdo a lo previsto en el art. 40 CE, en cuanto que se emplaza a los poderes públicos a la realización de una política orientada al pleno empleo, la nueva LE traza las líneas maestras para el desarrollo constitucional del “estatuto jurídico del empleo” y la garantía del trabajo digno como derecho a la realización de un trabajo definido con derechos sociales de desmercantilización<sup>7</sup>.

A tal efecto, el soporte básico para llevar a efecto tal objetivo político-jurídico se establece por la LE sobre toda una serie de características esenciales que han de definir los presupuestos de la política de empleo y de su entero sistema institucional de ordenación, desarrollo y seguimiento de la misma. No es este el lugar ni el momento de hacer un excursus para el análisis detallado de las novedades de la LE en esta materia, aunque sí que nos hemos de detener en lo atinente a la intermediación laboral y cómo ha afectado a la misma la entrada en vigor de la mencionada LE.

Se ha de partir en esta materia de una doble premisa: de un lado, la ligada al mandato constitucional –ya referido anteriormente- de emplazamiento a los

<sup>6</sup> A este respecto, para un análisis de la historia legislativa española en materia de colocación e intermediación laboral, vid. Lázaro Sánchez, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, op. cit., pp. 45 y ss.

<sup>7</sup> Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G., *La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo*, op. cit., p. 17.

poderes públicos para que realicen una política que se oriente a la consecución del pleno empleo (art. 40 CE); y, de otro, el derecho reconocido a todos los ciudadanos europeos al acceso de un servicio gratuito de colocación (art. 29 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)<sup>8</sup>.

A este respecto, la LE plantea como soporte básico para ello al Sistema Nacional de Empleo, que estará conformado por nueva Agencia Española de Empleo, además de, en orden a la descentralización territorial llevada a efecto desde hace décadas, por los servicios públicos de empleo autonómicos (art. 8). También se prevé la colaboración en este sentido de las Corporaciones locales, así como de otras entidades, públicas o privadas, que participen en la implementación de políticas de empleo, teniendo las mismas como premisa básica de actuación el de la coordinación y colaboración con los servicios públicos de empleo.

De tal definición del Sistema Nacional de Empleo se desprende la apuesta del legislador por el refuerzo del modelo basado en la cooperación y colaboración pública y privada para la gestión de las políticas de empleo, pero ahora con una evidente postura de refuerzo del carácter público del servicio con independencia del agente que lo preste, además de manifestar la voluntad de fortalecer los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo para llevar a cabo la prestación de los servicios que se les encomienda (art. 42). Así, se mantiene el posicionamiento previo a esta nueva LE acerca de la oportunidad de mantener la operatividad de la colaboración público-privada, abriendo ahora mayores espacios de libertad de acción a la iniciativa privada, pero reforzando la dimensión pública, con el objetivo de lograr una más eficaz, eficiente y moderna gestión de las políticas de empleo.

Desde tal óptica se comprende la referencia normativa que se realiza en este sentido en el art. 42.3 LE cuando remarca que “sin perjuicio de la oportuna colaboración público-privada a través de los instrumentos de coordinación o los convenios de colaboración que se celebren con agencias de colocación, se fortalecerán los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo para facilitar la intermediación laboral”. Se trataría así de entender la oportunidad de una iniciativa privada en esta materia, que no por ello deba ensombrecer o eliminar la acción pública en el ámbito de la intermediación entre sujetos que ofrecen empleo y personas que lo demandan<sup>9</sup>, sino más bien, todo lo contrario -cuanto menos sobre el texto de la norma-, de modo que se apuesta por un fortalecimiento de los servicios públicos y a ello adicionar la opción colaborativa con el sector privado, asumiendo ello como un mal menor, a fin de garantizar en todo caso un eficaz y eficiente servicio de intermediación laboral.

<sup>8</sup> González-Posada Martínez, E., “Servicios públicos e iniciativa privada en el empleo y en la colocación”, *Documentación Laboral*, 124/2021, p. 20.

<sup>9</sup> Cabeza Pereiro, J., “La nueva dimensión de la intermediación laboral”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 6/2023, p. 61.

Y tal planteamiento se encuadra de manera precisa dentro de los principios definitorios del Estado Social, puesto que ante las situaciones de desempleo y de precarización laboral que implican escenarios de precariedad, inseguridad y vulnerabilidad para las personas, es preciso que se otorgue el máximo relieve a las políticas activas de empleo<sup>10</sup>, siendo preciso que en las mismas tenga un papel protagónico los servicios de empleo públicos. La oportunidad y necesidad de contar con un armazón institucional de carácter público, sólido y fuerte que movilice todos los recursos en pos de garantizar un empleo digno, decente y de calidad se hace en este momento imprescindible. Y, para ello, la intermediación en la colocación se reviste como servicio de interés general que en razón a ello hace precisa esa dimensión pública definida y reforzada en cuanto a su prestación a la ciudadanía y, en fin, al cumplimiento del propio mandato constitucional y a la misma definición del Estado Social en el que se inscribe nuestro modelo de Estado.

Sin embargo, siendo ello cierto, lo destacable en este punto es que el problema central con el que el legislador se ha enfrentado es el de la concreción de quiénes serán los sujetos que actúen en este espacio de la intermediación laboral, y, definidos los mismos, cuál es el peso específico que se le otorga a cada uno de ellos –públicos y privados- dentro de la comentada actividad<sup>11</sup>.

Destacando la importancia de tal extremo, no obstante, con carácter previo se ha de abordar el análisis de la intermediación laboral tanto desde el plano conceptual, como respecto del sistema competencial definido legalmente por los agentes con competencias en gestión de la intermediación laboral.

## 2.1. Conceptualización legal de la intermediación laboral

Situándonos en los precedentes inmediatos de la actual norma vigente en materia de Empleo, fue la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, la que, dentro de su Título segundo, que intituló como “*instrumentos de la política de empleo*”, le dedicó una especial atención a la “*intermediación laboral*”, junto a las políticas activas de empleo y la coordinación entre éstas y la protección económica frente al desempleo. Con ello, sin duda, la Ley 56/2003 vino a singularizar a la actividad de intermediación laboral dentro de las diferentes políticas activas de empleo de la cual forma parte aquélla, reforzando<sup>12</sup> así la importancia de la misma

<sup>10</sup> Monereo Pérez, J.L., La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral, Albacete, Bomarzo, 2011, p. 101.

<sup>11</sup> Valdés Dal-Re, F., “La reforma de la intermediación laboral”, Relaciones Laborales, 21-22/2010, p. 131.

<sup>12</sup> Así, vid. Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C., “«Más acá y más allá del trabajo»: comentario a la Ley 56/2003, de Empleo”, en AA.VV. (Molina Navarrete, C., Coord.): *Las reformas socio-laborales del final de la legislatura*, CEF, Madrid, 2004, p. 57.

como política centrada en la facilitación del encuentro entre oferta y demanda de empleo.

El art. 20 de la Ley 56/2003 definió a la “*intermediación laboral*” de un modo más acertado desde una perspectiva terminológica y con una mayor corrección técnico-jurídica, ligando la misma a la relación que se produce entre el concepto de “intermediación” –el cual es una faceta específica del proceso completo de colocación- y el concepto de “colocación” –por tanto, con un contenido conceptual de mayor calado-. En este sentido, la intermediación se configuró como instrumental para la conceptualización de la colocación.

Sin embargo, el art. 20 de la Ley 56/2003, lejos de alcanzar este objetivo, y, sobre todo, de romper con los equívocos que sobre la utilización de los términos “intermediación” y “colocación” se vienen produciendo tanto en la normativa española, como en la normativa internacional, en cierto modo vuelve a reiterar los mismos.

El inmediato precedente normativo del art. 20 LE fue el art. 38 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (en adelante, LBE), el cual con ocasión de la definición que realizaba del término “colocación”, señalaba que “*la política de colocación comprende las acciones tendentes a proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado y a facilitar a los empleadores la mano de obra necesaria para el normal desenvolvimiento de sus actividades productivas*”.

Esta definición se aproximaba, en cierta medida, a los términos que utilizaba a este respecto el Convenio nº 34 OIT cuando definió la colocación, aun cuando éstos contaban con una mayor precisión que los manejados por la propia LBE, puesto que en ésta, más que una definición, lo que se plasma es una relación de las medidas que forman parte de la política de colocación, y, además, cuando define dichas medidas, lo realiza de una manera tan genérica que incrementa las dificultades de precisión de su significado<sup>13</sup>. Al fin y al cabo, la LBE, por lo que afecta a la noción de intermediación que en ella se recogía, reflejaba iguales deficiencias que hasta el momento habían mostrado la legislación que le precedió en esta materia, y que no era más que la ausencia de una real definición de colocación.

Y ello es así, aun cuando la mención expresa que a la misma se hacía en el art. 38 LBE, el cual, puesto en relación con los arts. 39 y 43 del mismo cuerpo legal, venían a definirse las medidas que formaban parte de esta rama de la política activa de empleo, los fines a cuya consecución había de tender, y las funciones con que contaba el INEM como órgano que tenía conferida la prestación del servicio público de colocación. Pero, más allá de ello, no se podría afirmar que dicho precepto nos llegase a proporcionar un concepto claramente definido y preciso de qué se habría de entender por “política de intermediación”, por más que sí supusiese un avance

<sup>13</sup> Vid. Lázaro Sánchez, J.L., *La intermediación en el mercado de trabajo*, op. cit., p. 53.

respecto a la normativa precedente el que se especificara el objeto de la misma -“ajuste entre ofertas y demandas de empleo”-, excluyéndose otras actividades que no se incluirían dentro de aquella –selección de trabajadores-<sup>14</sup>. En definitiva, la LBE en este punto utilizó una deficiente técnica legislativa, por la que con la identificación de la actividad a regular con el objeto o la finalidad que se persigue con la misma provocaba con ello imprecisiones de importante calado<sup>15</sup>.

En fin, con la derogación de la Ley 51/1980, Básica de Empleo, que constituía parte integrante del conjunto de grandes normas “socio-laborales” que tuvieron el mérito de poner en marcha el modelo constitucional de ordenación del mercado de trabajo, y la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, se culminó un proceso, que podríamos definir como histórico, de reconfiguración del marco normativo socio-laboral español a las nuevas realidades sociales, económicas y normativas.

La nueva LE dentro del Título III sobre las políticas activas de empleo, recoge un capítulo III dedicado a la “intermediación”. A este respecto, dos consideraciones iniciales hay que realizar: la primera, relacionada con la eliminación del término “laboral” respecto de la expresión que venía a definir el capítulo referido a la “intermediación laboral” y que se ha mantenido así hasta el precedente inmediato a esta norma –el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Empleo-, lo que debe valorarse negativamente, puesto que, a mi juicio, tal terminología prescinde de la necesaria armonización terminológica con el resto de referencia que en la LE se hace a esta materia; y, en segundo lugar, ahora de forma positiva se debe valorar el que se mantenga la especial atención a la intermediación laboral, singularizando su tratamiento. Este tratamiento diferenciado y específico supuso una ruptura con la tónica tradicional mantenida a este respecto, pues bajo la denominación de “política de colocación” se encajaba a la actividad de intermediación. Con esta diferenciación en la propia sistemática formal y de fondo, se refuerza la importancia de la actividad de intermediación, aun cuando ello no obste a su pleno entendimiento como una política activa de empleo centrada en la facilitación del encuentro entre la oferta y la demanda de empleo.

Seguidamente, la conceptualización de la intermediación se aborda en el art. 40 LE en relación al art. 3.c) LE, de modo que por la misma se entiende como el “conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades”. A ello se le añaden algunas precisiones más en el art. 3.c) LE, puesto que en el mismo

<sup>14</sup> Vid. Molina Hermosilla, O., *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistémica*. CARL-Mergablum, Sevilla, 2005, p. 320.

<sup>15</sup> Vid. Martín Valverde, A., “La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo”, *Documentación Laboral*, n.º 9, p. 64.

se realiza una precisión acerca del alcance de tal actividad, en el sentido de que tales acciones se han de realizar desde un “enfoque integral”, y en las que se han de integrar una serie de actividades como son las de prospección y captación de ofertas de empleo, puesta en contacto y colocación, recolocación y selección de personas trabajadoras. Y todo ello se remata en el mencionado art. 3.c) LE excluyendo la posibilidad de considerar intermediación o colocación laboral a aquellos procesos que de forma completa e integral realicen tales actividades de forma automatizada.

Esta nueva definición supone un punto de ruptura evidente con las definiciones de la intermediación laboral precedentes, puesto que, como veremos, da un paso más hacia la conceptualización integral de tal actividad, además de una mejor delimitación objetiva de la misma.

Con la definición que realiza este art. 40 LE sobre la intermediación laboral se trasluce la voluntad del legislador de llevar a cabo un replanteamiento, en términos de mayor corrección técnica, de la relación entre los conceptos de “intermediación” y de “colocación”, siendo aquella instrumental a ésta.

Sin embargo, como se puede comprobar a la luz de una labor de contraste entre el precedente TRLE y la actual LE, cuando en esta última se delimita la finalidad esencial de esta función de intermediación en el mercado de trabajo, se utilizan iguales términos con los que desde la LBE hasta el TRLE definían a la “política de colocación”. Ello determina que, en principio, se produzca la tan comentada confusión en esta materia, pues, como se indica en el art. 3.c) LE la intermediación laboral consiste en *“proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades”*. Sin embargo, esta primera impresión se ve rectificada por la incorporación en el art. 3.c) y 40 LE de una precisión en cuanto al alcance del ámbito objetivo de tal actividad, de forma que se solventa la crítica que a este respecto se vertía en relación a la definición de intermediación laboral que realizaron las normas precedentes en materia de empleo. Ahora sí se puede considerar que en sentido estricto el concepto de intermediación laboral y la actividad que la misma implica quedan englobadas aquellas otras actividades que hasta la presente LE no se especificaban de forma precisa en la norma, como las de buscar, seleccionar y reclutar a las que, de manera expresa, viene a referirse el art. 2 del Convenio núm. 97 OIT<sup>16</sup>.

Así una virtud de esta delimitación conceptual de la intermediación laboral realizada por el precepto que aquí comentamos, es la de haber mostrado una especial sensibilidad con la evolución que ha experimentado en esta materia la normativa internacional, en la que el concepto de intermediación ha encontrado un reseñable

<sup>16</sup> Así, vid. Molina Hermosilla, O. y Molina Navarrete, C.: “<<Más acá y más allá del trabajo>>: comentario a la Ley 56/2003, de Empleo”, en AA.VV. (Molina Navarrete, C., Coord.): *Las reformas socio-laborales del final de la legislatura*, op. cit., p. 57.

margen de autonomía respecto del concepto de colocación –el cual, como se ha visto, venía sirviendo de referencia a la intermediación-. Así la intermediación se trata como una faceta del entero proceso de colocación, proceso que está integrado de un conjunto más amplio de actividades y fases, y en el que la intermediación se conforma como una de ellas, con un relieve de especial importancia dentro de aquél.

De otro lado, la definición que se realiza de la intermediación laboral se viene a vincular a un “*conjunto de acciones*” que vienen a nuclearse en torno a la identificación de los objetivos que se pretenden alcanzar:

1. La prospección y captación de ofertas de trabajo.
2. La puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo, para su colocación o recolocación.
3. La selección para un puesto de trabajo de personas que pueden ser idóneas para el mismo, evitando cualquier sesgo o estereotipo de género, edad o discapacidad.
4. La puesta a disposición de la persona solicitante de empleo, especialmente si se encuentra entre los colectivos de atención prioritaria del artículo 50, el conjunto de apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral.

Con ello, como dijimos, se supera la delimitación objetiva precedente que se ceñía a la de “*poner en contacto*”, esto es, vincular las ofertas y las demandas de trabajo. En este sentido, si partimos del hecho de la evolución que ha conocido en este ámbito el mercado, y que ha llevado a que en la actualidad concurren sobre el mismo objetivo de la “colocación” un conjunto variado y múltiple de modalidades de intervención y de actuación en el momento previo de la contratación laboral –si es que estamos en el ámbito del trabajo por cuenta ajena- o profesional –si es que lo estamos en el trabajo por cuenta propia-, podemos llegar a concluir que de ello se derivan dos circunstancias que inciden en relación a la actividad de intermediación laboral: la complejidad de la misma, y el dinamismo que ha definido a esta actividad, apreciándose, en este sentido, una evidente evolución de las prestaciones que delimitan la propia actividad de la intermediación.

A este respecto, buen ejemplo de cuanto aquí destacamos lo encontramos en las razones que se barajaron por la OIT para justificar la revisión del Convenio núm. 96 por parte del Convenio núm. 181 OIT. Así se identificó como uno de los mayores problemas que presentaba la regulación contenida en el Convenio núm. 96 OIT era el de la existencia en el mercado de trabajo de actividades que no eran en sentido estricto de intermediación laboral aun cuando mantenían importantes analogías con ella, quedando, en consecuencia, extramuros del marco reflejado en dicho Convenio. Es por ello por lo que la Oficina Internacional del Trabajo decidió analizar estas otras actividades, a través de un estudio realizado

en veinticinco países entre 1988 y 1990. Del mismo se desprendió la existencia de hasta dieciséis tipos de agencias (agencias retribuidas de colocación; agencias de empleo en el extranjero; agencias de contratación y de colocación de extranjeros; ETT; agencias de subcontratación de mano de obra; agencias de arrendamiento de personal; agencia de búsqueda y de selección de ejecutivos; agencias de asistencia con objeto de reinserción profesional y de recolocación; consultorías en materia de inserción profesional; consultorías en gestión de personal; institutos de formación y de colocación; agencias de servicios profesionales; gestorías de espacios publicitarios dedicados al empleo; gestorías de bancos informáticos sobre el empleo; gestorías de carreras profesionales; y, en fin, empresas y asociaciones de inserción profesional provisional) que se clasificaron en torno a cinco categorías (agencias intermediarias; agencias que entablan una relación triangular entre ellas, los trabajadores contratados por las mismas y las empresas a las que éstos prestan sus servicios; agencias prestadoras de servicios en materia de personal; empresas que a los servicios tradicionales adicionan otros relacionados con el empleo; y, por último, otras agencias que no tienen cabida en los grupos anteriores). A la vista de ello, junto a las agencias que responden a las características propias de la actividad de intermediación, se observaron otras cuyo encuadramiento en el Convenio núm. 96 OIT planteaban importantes interrogantes, lo que motivaba que se propusiera la revisión del mismo, llevándose ello a efecto en la 85ª reunión de la Conferencia de la OIT celebrada en 1997.

En fin, a la vista de esta situación, no cabe duda de que la intermediación laboral es una actividad de carácter complejo y que cuenta con un reseñable dinamismo que provoca, ante todo, el que encierre un concepto en permanente evolución, lo cual viene así a reflejarse en la misma definición que se adoptó al respecto en el Convenio núm. 181 OIT, en el que se parte no de una definición cerrada, sino que se ofrece a este fin una definición abierta y flexible (art. 1)<sup>17</sup>.

En fin, la extensión y complejidad del concepto legal utilizado nos permite poder afirmar que se aprecia de forma clara el que con el término intermediación laboral se está refiriendo a toda una serie de actuaciones que trascienden de la mera actividad de información, y que, por tanto, estas actuaciones a realizar habrán de ser aquellas que se requieran para alcanzar una eficaz gestión del acceso efectivo de los trabajadores que buscan un empleo al oferente del mismo, satisfaciéndose de este modo su derecho a una oportunidad de empleo. Pero esta circunstancia no ha de suponer, como se ha destacado, que ello ha de llevar a la confusión de la actividad de intermediación con otras fases del proceso o ciclo del empleo, en todo caso se han de diferenciar cada una de ellas. Y a esta afirmación no obsta el que los agentes de la intermediación previstos en el art. 41 LE puedan realizar una o más fases de aquel proceso, pudiendo alcanzar el ciclo completo de las políticas activas

<sup>17</sup> Vid. Lázaro Sánchez, J.L.: *La intermediación en el mercado de trabajo*, op. cit., pp. 33 y ss.

de empleo; con lo que se desbordaría su faceta de intermediario siempre que así no lo impida, por venir establecida una obligación de exclusividad en el objeto, el marco jurídico que le sea aplicable en cada caso.

Otro de los elementos del concepto de intermediación laboral que merecen, a nuestro juicio, una crítica es el uso por el legislador del término “oferta de trabajo”, en lugar de haberlo hecho, en términos más precisos desde un punto de vista técnico-jurídico, en relación al término “oferta de empleo”, de forma que con ello se entremezclan de manera indebida ambos términos. En este sentido no se ajusta a las propias previsiones del Convenio núm. 181 OIT, en tanto que en él sí se refiere a “vincular ofertas y demandas de empleo” (art. 1.1.a), ocupando en ello la posición de oferente de trabajo la persona trabajadora que *“busca un empleo”*, mientras que la posición de demandante de trabajo la ocupará la entidad empleadora que actúa en la condición de oferente de empleo.

Otro de los elementos de aparente distorsión que se producen en relación al concepto legal de intermediación laboral que se recoge en el art. 40.1 LE es el de la introducción de un párrafo tercero y cuarto a este artículo por el que se viene a considerar como colocación especializada, respectivamente, tanto a la actividad de *“recolocación de personas trabajadoras o desempleadas que resultan afectadas en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, o decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos”*, como a la actividad de selección de personal *“aun cuando el método de reclutamiento de la persona idónea para el puesto de trabajo ofertado requiera extender, a falta de perfiles adecuados entre las personas demandantes inscritos, la búsqueda de la candidatura adecuada entre personas trabajadoras no inscritas como personas demandantes de los servicios públicos de empleo”*.

A nuestro juicio, ello tiene dos lecturas. De un lado, el párrafo tercero, en principio, es la traslación del precedente art. 31.2 TRLE, que no más que recogía una previsión que mejoraba uno de los aspectos sobre los que existía un consenso generalizado: las deficiencias de los mecanismos de intermediación laboral. Y, en esta línea de política legislativa, se ha aprovechó con las reformas llevadas a cabo por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, a fin de reconocer a las denominadas “empresas de recolocación”<sup>18</sup>. Con ello se ahondó en la ampliación de la gama de funciones que disponen los agentes de la intermediación, y por la que se abarca todo el ciclo completo del empleo: desde la información profesional hasta la intermediación, pasando por la selección de personal. No obstante, a tal actividad, a

<sup>18</sup> Para un análisis de esta figura, vid. De la Casa Quesada, S.: “Las empresas de recolocación (outplacement) y nuevos derechos del trabajador a la prevención del desempleo”, Revista Trabajo, 20/ 2007, pp. 137 y ss.

diferencia del texto legal precedente, ya no se equipara sin más a la intermediación laboral, sino que se singulariza como una especialidad de la misma, de modo que se identifica con las actividades de intermediación que por su singularidad tienen el tratamiento de una “colocación especializada”.

Y, de otro lado, de igual modo se define como colocación especializada a la actividad de selección de personal, aun cuando el método de reclutamiento de la persona idónea para el puesto de trabajo ofertado requiera extender, a falta de perfiles adecuados entre las personas demandantes inscritos, la búsqueda de la candidatura adecuada entre personas trabajadoras no inscritas como personas demandantes de los servicios públicos de empleo (art. 40.4 LE). Con ello, a la ya identificada selección de personal como actividad de intermediación laboral (art. 40.2.c LE), se le adiciona este aspecto de especialización en el proceso de colocación, de modo que con ello se amplía el ámbito de la actividad de selección, recogiendo aspectos nuevos en el proceso de reclutamiento de la persona idónea para el puesto de trabajo ofertado de modo que ante la falta de perfiles adecuados entre las personas demandantes de empleo inscritas, la búsqueda se realice entre personas no registradas.

A la vista de ello, más que un elemento de distorsión en la conceptualización de la intermediación laboral, ambas previsiones no hacen sino incidir en el proceso de expansión y actualización de lo que se ha de entender como intermediación laboral, aportando, desde una perspectiva funcional, una serie de previsiones vinculadas a actuaciones o actividades que delimitan el alcance de aquella.

Y, un último apunte en esta materia se ha de realizar respecto de la previsión con la que se remata en el art. 3.c) LE, cuando excluye la posibilidad de considerar intermediación o colocación laboral a aquellos procesos que de forma completa e integral realicen tales actividades de forma automatizada. Ello contrasta con la ordenación jurídica precedente en la que preveía expresamente en el art. 33.2 TRLE la posibilidad de que las agencias de colocación operaran exclusivamente por medios electrónicos. En tal sentido, una inicial lectura nos podría llevar considerar que los portales de empleo quedan al margen de las exigencias de la regulación aplicable, aunque realicen alguna tarea incluida dentro del proceso de colocación. No obstante, tal como se ha destacado por la doctrina, una reflexión más sosegada nos deberá llevar a considerar que tal excepción se ha de entender como inaplicable en la práctica, pues el art. 22 del Reglamento Europeo 2016/679, de 27 de abril de 2016, de Protección de Datos, prohíbe la adopción de decisiones basadas “únicamente en el tratamiento automatizado”, de manera que las agencias de colocación nunca podrán actuar exclusivamente por medios informatizados, quedando sometidas a los condicionamientos y controles de la LE. El alcance de tal excepcionalidad sería el ligado a situaciones en las que se produce una información sobre ofertas de empleo en redes sociales –en línea a lo que podría entender como

un anuncio- siendo la empresa la que recibe directamente los currículos<sup>19</sup>. En cualquier caso, la inaplicación del régimen jurídico de la intermediación a estas situaciones sitúa a tales operadores en un espacio de prestación de servicios carente de regulación, no obstante lo cual, cabría que considerar que hay determinados principios de la LE plenamente aplicables a todas las actividades, automatizadas o no, que se desdoblán en el terreno del acceso al empleo<sup>20</sup>.

## 2.2. Agentes de la intermediación laboral

Además del hasta aquí analizado problema de la definición del alcance y función básica de la intermediación laboral, un segundo punto de conflicto con el que el legislador se ha enfrentado de forma recurrente en materia de la intermediación laboral ha sido el de la concreción y dilucidación de los sujetos habilitados para intervenir en esta actividad. La definición de los mismos y de las competencias que se le atribuyen han sido quizás el gran “caballo de batalla” de la intermediación, recomponiendo, a lo largo de los diferentes momentos de intervención legislativa, la actividad de la intermediación entre los poderes públicos y las entidades privadas intervinientes<sup>21</sup>.

El art. 41 LE establece que únicamente podrán actuar en la intermediación en el mercado de trabajo aquellos que tengan la consideración de agentes de la intermediación a efectos del Sistema Nacional de Empleo, identificándolos en una relación cerrada de sujetos o entidades. Y así, en tal sentido, se prevé que los mismos son:

1. Los servicios públicos de empleo.
2. Las agencias de colocación, sean agencias de colocación propiamente dichas o agencias especializadas en la recolocación o en la selección de personal.
3. Aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para o con las personas trabajadoras en el exterior.

Adicionalmente, a tal determinación se añade a las entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo, las cuales estarán facultadas para realizar de manera complementaria actuaciones de intermediación dirigidas a la inserción laboral

<sup>19</sup> Vid. Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G., La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo, op. cit., p. 32; Gómez Salado, M.A. y Ruíz Santamaría (Dirs.): El Empleo de los colectivos vulnerables en el marco de la transformación tecnológica: una aproximación jurídico-social, González Cobaleda, E., y Ortega Lozano, P.G. (Subdirs.), Granada, Comares, 2023.

<sup>20</sup> Lázaro Sánchez, J.L., Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la Ley 3/2023, de Empleo, Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, 2023, p. 212.

<sup>21</sup> Valdés Dal-Re, F., “La reforma de la intermediación laboral”, op. cit., p. 131.

de las personas participantes en los mismos, ajustándose a al marco jurídico establecido en la normativa reguladora correspondiente. En este supuesto, dichas entidades quedan exceptuadas de la obligación de constituirse como agencias de colocación. Y, a este respecto, hay que recordar que han venido siendo muchas las entidades que han colaborado con un papel destacado en la actividad de intermediación y colocación no lucrativa en el mercado de trabajo, creando a tal efecto las denominadas bolsas de empleo. En este sentido, de forma particular, descuellan las llevadas a cabo por parte de las corporaciones locales, cámaras de comercio, agrarias e industria, organizaciones sindicales, centros de formación o centros docentes, universidades, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, colegios profesionales y otras entidades o instituciones de naturaleza pública o privada, que desempeñan igualmente funciones de índole pública o social y participan en programas públicos de orientación, formación e inserción profesional o colaboran con los servicios públicos de empleo, con su propio régimen jurídico y de financiación<sup>22</sup>.

Una primera conclusión que se extrae de esta regulación es la evidente voluntad del legislador de establecer en esta materia una relación tasada de los mismos, puesto que se refiere a ello con la expresión “...se realizará únicamente a través de...”. Determinación que si se contrasta con la normativa precedente se aprecia que, si ya se caracterizaba esta última por la rotundidad en cuanto a la definición de quiénes podrían actuar en la intermediación laboral como sujetos o entidades, ello se refuerza aún más puesto que se añade el término “únicamente”, lo que denota la voluntad del legislador de venir a establecerlos de manera imperativa y mediante una concreción cerrada de quiénes pueden ser considerados como agentes de intermediación. No obstante, aun cuando ello es así, hay que advertir que, dada la amplitud en la delimitación de los sujetos intermediarios, este listado es mucho más amplio de lo que en apariencia se expresa.

En segundo lugar, otro elemento a destacar en esta regulación es el de que con esta última previsión se ha, en principio, ampliado el elenco de sujetos que pueden actuar como agentes de intermediación. Y, así, a la par de los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación y aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para o con las personas trabajadoras en el exterior, se incorpora las anteriormente mencionadas entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo para realizar de manera complementaria actuaciones de intermediación dirigidas a la inserción laboral de las personas que participen en ellos sin que resulte necesario que se constituyan como agencias de colocación.

<sup>22</sup> Fernández Prieto, M., Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance de la Ley 3/2023, Revista Justicia & Trabajo, núm. extraordinario, 2023, p. 47.

No obstante, como se advierte, tal afirmación es cierta siempre que se haga la salvedad de que tal relación de sujetos se ha visto modificada, en una primera lectura, a la baja, si es que se compara con la regulación del derogado art. 33 de la precedente Ley de Empleo, por cuanto que ha desaparecido la referencia expresa que se realizaba a las empresas de trabajo temporal, las cuales, como se sabe, podían operar como agencia de colocación.

A este respecto, la duda que nos asalta es la de si tal habilitación a la ETT ha dejado de ser posible o se mantiene vigente aún. En tal sentido, a nuestro juicio, la respuesta debe venir de una lectura conjunta del art. 1 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, en el que se sigue mencionando a tal posibilidad de actuación como agencias de colocación, aunque vinculando ello al cumplimiento de los requisitos establecidos en la –actualmente derogada– Ley 56/2003, de Empleo, así como en su normativa de desarrollo; y de la interpretación finalista de la propia LE, que acorde con la filosofía que la inspira hacia una definida apuesta por la colaboración público-privada en materia de intermediación nos debe llevar a mantener, en principio, a seguir admitiendo tal posibilidad en el marco de la intermediación laboral.

Una tercera reflexión a la que nos debe llevar el análisis de este precepto es la de que nos encontramos con la cuestión de la denominación utilizada de “agencias de colocación”. Con su uso, lo que vino a realizar la Ley 56/2003, de Empleo fue reiterar la denominación que estaba vigente en la normativa –legal y reglamentaria– en el momento de su aprobación. Ello contrasta con la normativa internacional, en concreto el Convenio núm. 181 OIT, en la que se utiliza de manera expresa el término “Agencias de Empleo Privadas”. Bien es cierto que, a diferencia de la regulación precedente, el legislador, a fin de solventar en parte tal incorrección que llevaba a dejar fuera a un buen número variantes de agencias de empleo privadas<sup>23</sup>, adiciona una puntualización expresa, de modo que nos indica que “...sean agencias de colocación propiamente dichas o agencias especializadas en la recolocación o en la selección de personal...”, salvando así tal crítica, al menos desde el plano de la operatividad técnica-jurídica, de forma que se reitera así el favor legislativo por una visión integral del papel de estas agencias en el entero proceso de colocación, incluyendo otras actividades que forman parte del ciclo completo de actividades o de actuaciones de la política de empleo, atribuyendo una amplia gama de funciones –como pone de relieve una lectura conjunta del art. 40.2 y 42.8 LE–, que exceden de la típica de intermediación, a estas agencias de empleo, gestionando a partir de este momento el mencionado ciclo completo del empleo, desde la información profesional hasta la intermediación, pasando por la selección del personal.

<sup>23</sup> En este sentido, vid. Serrano Falcón, C.: *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación*. Op. cit., p. 131.

Y así, la actividad de intermediación laboral que se puede llevar a cabo por las agencias privadas abarca un amplio abanico de actuaciones que van desde la prospección y captación de ofertas de trabajo, la casación de la propuesta y demanda de empleo, hasta alcanzar no solo a la colocación efectiva sino también a la recolocación o selección de personal. A la vista de ello, se puede afirmar<sup>24</sup> que se amplían las posibles modalidades de agencias de colocación a las siguientes cuatro:

- a) Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de intermediación (desde la captación y prospección de ofertas hasta la puesta en contacto con las demandas de empleo)
- b) Agencias de colocación públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que también realicen actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación, formación e información profesional.
- c) Agencias de colocación, públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen labores de selección de personal.
- d) Agencias de colocación, públicas o privadas, con labores de intermediación destinada a recolocar a los trabajadores.

A la vista de ello, con tal ampliación del plano objetivo –del contenido- de la intermediación laboral se integran de forma evidente toda una serie de actores privados que realizan tal actividad, de modo que estaríamos así próximos a lo que se podría denominar como “agencias globales de empleo”<sup>25</sup>.

Ligado a lo anterior, podemos destacar como una cuarta reflexión de tal regulación la de que con la nueva LE se cambia el plano de atención legislativa en materia de intermediación, de modo que se centra el objetivo regulador en relación al contenido de las actividades de intermediación incluyéndose algunas que con anterioridad no se contemplaban de forma expresa o quedaban extramuros de lo que se consideraba como intermediación. Así se atribuyen en este punto a los agentes de la intermediación laboral, sean públicos o privados, cuantas actividades sean adecuadas para incrementar la empleabilidad de la persona trabajadora, lo que abarca desde la misma información hasta la prospección, formación, orientación,

<sup>24</sup> En tal sentido, vid. López Balaguer, M., “La intermediación laboral en la nueva Ley de Empleo”, Empleo y protección social. XXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, p. 89; Rodríguez Escanciano, S., “Los agentes intermediadores a la luz de la ley 3/2023, de empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”, Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 66/2023, p. 109.

<sup>25</sup> Rodríguez Crespo, M.J., Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, Información Laboral. Legislación y Convenios Colectivos, 14/2010, p. 20; Rodríguez Escanciano, S., “Los agentes intermediadores a la luz de la ley 3/2023, de empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”, op. cit., p. 110.

recolocación y selección, todos ellos entendidos como piezas de un mismo engranaje que deben llevar a la consecución del objetivo de garantizar el derecho-deber a la empleabilidad<sup>26</sup>.

Partiendo de tal configuración legal de los agentes de la intermediación a efectos del Sistema Nacional de Empleo prevista en el art. 41 LE, identificando a los mismos, como hemos visto, a través de una relación cerrada de sujetos o entidades, nos hemos de centrar en el presente análisis en uno de ellos, en concreto, las agencias de colocación, sean agencias de colocación propiamente dichas o agencias especializadas en la recolocación o en la selección de personal.

### **3. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN Y LAS EMPRESAS DE SELECCIÓN COMO SUJETOS DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL**

La renovada simbiosis entre lo público y lo privado que se define con cierta rotundidad y reiteración en la nueva LE viene a poner de manifiesto que, en aras de una mayor eficacia y eficiencia además de una oportuna modernización de todo el sistema de gestión de las políticas de empleo, se apueste por, de un lado, reforzar el papel de los servicios públicos de empleo y, de otro, por reiterar la capacidad de acción en este espacio de la iniciativa privada mercantil, si bien bajo un esquema específico de control de transparencia, de eficacia y de equidad llevado a cabo por el Servicio Público de Empleo. Desde tal óptica, y siempre bajo el mencionado mecanismo de control público, el carácter complementario con el que se define a la actividad privada en materia de intermediación laboral tiene como objetivo distanciarse de la hasta ahora visión marginal con la que se venía identificándose a la misma, siendo fiel reflejo de ello el propio dictado legal cuando se señala en el art. 26 LE *“todas las entidades privadas que intervengan en el campo de las políticas activas de empleo deberán colaborar y coordinarse con los organismos públicos en los niveles territoriales y competenciales que sean pertinentes”*.

Y, en tal sentido, encuentra sentido el frontispicio que da entrada a la regulación del servicio público de intermediación laboral cuando remarca que *“la intermediación laboral tiene la consideración de servicio de carácter público, con independencia del agente que la realice”* (art. 42.1 LE), apostándose por el fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo (art. 42.3 LE). Con ello se pretende reforzar la idea de que se está ante un cambio de modelo en el que será central el impulso de los servicios públicos de intermediación, a través de una mayor y mejor dotación de medios económicos y personales. Sobre

<sup>26</sup> Sobre el derecho-deber a la empleabilidad y una crítica de su plasmación normativa en la Ley de Empleo, vid. Molina Navarrete, C., “Derecho (Social) del Empleo” y “Políticas de Mercado de Trabajo Sostenible”: ¿más “obsolescencias” que “avances” en la “nueva” ley de Empleo”, en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L., coord.), 40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía, CARL, 2024, p. 77.

el texto de la norma, el diseño del modelo queda definido sobre un esquema de colaboración público-privada en el que se apuesta por servicios públicos adecuados y solventes en orden a los requerimientos que se les presenten, en cada caso, por quienes serán sus usuarios, a lo que se une el necesario complemento –que no suplantación- de la iniciativa del sector privado, situándose así en una posición similar a la que se aprecia en otros países de nuestro entorno que se singularizan por una mayor eficacia y eficiencia en materia de intermediación laboral. No obstante, como decimos, este es el planteamiento de política jurídica que se define en el art. 42.3 LE, el cual, para materializarse de manera efectiva precisa tanto de un desarrollo reglamentario preciso, además de –y es aquí donde se puede encontrar la falla del presente modelo- contar con una dotación presupuestaria y de medios personales y materiales para con los servicios públicos de empleo adecuada y dimensionada para prestar los cometidos que se les han adscrito<sup>27</sup>.

Tal modelo de reforzamiento del eje público del sistema no empecerá a la oportuna y, en cierto modo, necesaria colaboración con el sector privado a través de los oportunos instrumentos de coordinación o los convenios de colaboración que se pudieren celebrar en cada caso, siendo de aplicación a la actuación privada en cualquier caso los objetivos y principios rectores de la política de empleo recogidos en el art. 5 LE, y, en particular, el respeto a la igualdad real y efectiva de las personas oferentes y demandantes de empleo y la no discriminación en el acceso al empleo, sin perjuicio de la generación de mercados de trabajo inclusivos y la ejecución de programas específicos para facilitar la empleabilidad de colectivos más desfavorecidos (art. 42.8 LE).

En consecuencia, por lo que aquí nos interesa, se parte en todo caso de la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo, de modo que para todos los operadores privados que puedan intervenir en el campo de las políticas activas de empleo, en general, y de la intermediación laboral, en particular, se exige de manera taxativa que se produzca ello bajo los parámetros de coordinación y colaboración entre ambos sujetos o agentes de la intermediación, lo que nos lleva al reforzamiento, o, más bien, a la reiteración del principio de control y carácter público de la colocación que sujeta a cuantos agentes privados actúen en tal actividad económica en línea con lo mantenido por la legislación española desde que se produjo el cambio de modelo en la organización de la colocación. Es así como dicha actividad pública se mercantiliza aunque bajo un doble prisma: de un lado, el mantenimiento de la presencia de la Administración Pública y su primacía –sobre el texto legal, y, no tanto, en la realidad práctica por una diversidad de

<sup>27</sup> Vid. López Balaguer, M., “La intermediación laboral en la nueva Ley de empleo”, en AA.VV., Empleo y protección social: XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023, pp. 103-105; Pérez Prado, D., La colaboración público-privada en la Ley de Empleo, Revista Trabajo, Persona, Mercado, monográfico, 2023, p. 167.

razones entre las que descuella la de la infrafinanciación para la óptima prestación del servicio- en materia de intermediación laboral; y, de otro, el control de la actividad privada en la materia, estableciéndose una diversidad de obligaciones de autorización, de coordinación y de colaboración entre agentes de la intermediación.

Dicho proceso de consolidación del modelo de colaboración público-privado en materia de intermediación ha ido derivando –a través de tímidos y pequeños hitos legislativos- en nuestro ordenamiento jurídico en pos del reforzamiento de los instrumentos y medios que garanticen la efectiva protección de las personas trabajadoras que utilizan los servicios de colocación prestados por los agentes del sector privado, además de la búsqueda de las medidas idóneas para garantizar la eficacia en la dispensa y prestación de los mismos, todo ello en consonancia con los principios y obligaciones recogidos en el Convenio 181 OIT ratificado por España, además de por el apremio que desde instancias comunitarias o, más precisamente, desde los pronunciamientos que desde el TJUE<sup>28</sup> se han venido emitiendo en orden a considerar que el monopolio de los servicios públicos y las limitaciones injustificadas a la iniciativa privada en la actividad de colocación vulneraban, en concretas situaciones, el derecho a la competencia y a las libertades fundamentales de la UE.

Con la entrada en vigor de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, las agencias de colocación tienen su marco regulador en el art. 43 de la misma, además de en el RD 1796/2010, de 30 de diciembre, el cual mantiene su vigencia en lo que resulte de aplicación y no se contraponga a lo previsto en la Ley.

Las agencias de colocación se definen (art. 43.1), en clara sintonía con la normativa precedente, como aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el art. 42, en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de estos.

Como se ha destacado<sup>29</sup>, con la remisión que el legislador realiza al concepto de intermediación se amplía el marco subjetivo de quiénes pueden actuar como agentes en la actividad de la intermediación laboral. Ello es fiel reflejo de lo que

<sup>28</sup> En tal sentido, entre otras, las SSTJUE de 18 de enero de 1979, asunto van Wesenmael, 110/78 y 11/78, ECLI:EU:C: 1979:8; de 23 de abril de 1991, asunto Klaus Höfner & Fritz Elser vs. Macrotron, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161; de 10 de diciembre de 1991, asunto Mercier Generali di Genova, C-179/90, ECLI:EU:C:1991:464; de 19 de octubre de 1995, asunto Job Centre I, C-111/90, ECLI:EU:C:1995:340; de 11 de diciembre de 1997, asunto Job Centre II, C-55/96, ECLI:EU:C: 1997:603; de 8 de junio de 2000, asunto Giovanni Carra y otros, C-258/98, ECLI:EU:C:2000:301; de 19 de junio de 2001, asuntos acumulados C-9/01 Monnier, C-10/01 Van Ankeren, C-10/01 Govan Sports, ECLI:EU:C:2001:344; de 15 de junio de 2006, asunto Comisión contra Francia, C-255/04, ECLI:EU:C:2006:401 y de 11 de enero de 2007, asunto ITC Innovative Technology Center GmbH, C-208/05, ECLI:EU:C:2007:16.

<sup>29</sup> Vid. Pérez Prado, D., La colaboración público-privada en la Ley de Empleo, op. cit., p. 168.

se adelanta en la propia exposición de motivos de la norma, cuando indica que dicha actividad se define en términos “omnicomprensivos”, al objeto de acoger la práctica totalidad del proceso de ayuda para la provisión de un empleo adecuado.

Acorde con tal planteamiento de política jurídica, el art. 40.2 LE relaciona de forma abierta e indicativa toda una serie de actuaciones que puede comprender la actividad de la intermediación laboral:

- a) La prospección y captación de ofertas de trabajo,
- b) La puesta en contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo, para su colocación o recolocación.
- c) La selección para un puesto de trabajo de personas que pueden ser idóneas para el mismo, evitando cualquier sesgo o estereotipo de género, edad o discapacidad.
- d) La puesta a disposición de la persona solicitante de empleo, especialmente si se encuentra entre los colectivos de atención prioritaria del artículo 50, el conjunto de apoyos necesarios para que sus circunstancias personales, sociales o familiares no se traduzcan en barreras a lo largo del proceso de intermediación laboral (art. 40.2).

No obstante, hay que advertir que tal delimitación ha de coordinarse con lo previsto en el art. 3.c) LE, que nos indica que para que se considere intermediación o colocación laboral, el conjunto de acciones descritas no debe llevarse a cabo exclusivamente por medios automatizados. Tal exclusión conlleva un doble orden de consecuencias: de un lado, supone la derogación de facto del art. 3.1 del RD 1796/2010; y, de otro, al quedar excluidos tales formas de llevar a cabo los procesos de intermediación laboral, en el actual contexto de prestación de servicios cada vez más digitalizado y vinculado a la inteligencia artificial en el que la intervención directa humana se elimina o cuanto menos, en buena parte de los casos, se reduce, nos debe llevar a plantear cierta perplejidad<sup>30</sup> a este respecto, entendiéndose que para que se esté en el ámbito objetivo de la ley en materia de intermediación laboral se hará preciso en cualquier caso una mínima intervención humana en los procesos de intermediación laboral, admitiéndose así lo que se podría denominar como intermediación laboral mixta<sup>31</sup>.

Por otro lado, hay que destacar cómo en la definición de estas agencias se opta por el legislador de 2023 en eliminar la referencia -que sí aparecía en el RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido

<sup>30</sup> En igual sentido, vid. Navarro Nieto, F., “La ley 3/2023, de empleo: Una visión panorámica”, en Durán López, F., Sáez Lara, C. (eds.), *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público: libro en homenaje a Pedro Gómez Caballero*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2023, p. 152.

<sup>31</sup> Vid. Bini, S., “La intermediación laboral, entre público y privado, a la luz de la nueva ley de empleo”, en Durán López, F., Sáez Lara, C. (eds.), *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público: libro en homenaje a Pedro Gómez Caballero*, op. cit., p. 309.

de la Ley de Empleo (TRLE)- sobre la posibilidad de que las mismas actuaran de forma autónoma o dependiendo en régimen de colaboración con el Servicio Público de Empleo, de modo que con la actual regulación, y hasta tanto se cuente con el necesario desarrollo reglamentario, se apuesta por una obligatoria coordinación o colaboración entre las agencias de colocación y el Servicio Público de Empleo. A tal fin, se establece que las agencias privadas deberán articular su actividad mediante la suscripción del correspondiente instrumento jurídico convenido para la prestación de sus cometidos, o en su caso, con sujeción al acuerdo marco para la contratación de servicios que faciliten el desarrollo de políticas activas de empleo previstos en la disposición adicional trigésimo primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 41 LE).

Como se ha destacado<sup>32</sup>, esta regulación del modo de articular la actividad de las agencias privadas a través de un convenio o la disposición de un acuerdo marco unifica la diversidad de tratamiento que se permitía en la regulación precedente, pues, con anterioridad (art. 22.4 TRLE), la suscripción del convenio obligaba a efectuar la actividad de intermediación de forma gratuita, y, por el contrario, si no contaba con dicho convenio ello posibilitaba que se recibieran contraprestaciones –captaran recursos económicos- por la realización de dicha actividad, los cuales, en todo caso, sólo podrían provenir desde la parte empresarial y en ningún caso desde la parte de las personas trabajadoras. Ello, como es fácil deducir, conllevaba que aquellas agencias que no disponían de convenio con los Servicios Públicos de Empleo y actuaban de forma autónoma eran las que podían obtener lucro por medio de la realización de sus actividades.

La articulación de la actividad de intermediación que pueden llevar a cabo las agencias de colocación, como hemos indicado, y tal como establece el art. 42.4 LE, se vehiculará a través de la formalización y suscripción con los servicios públicos de empleo, y siempre dentro del correspondiente ámbito territorial de los mismos, bien por medio de acuerdos de coordinación o bien a través de convenios de colaboración.

Por tanto, las agencias de colocación pueden realizar actividades de intermediación en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo mediante la articulación del correspondiente instrumento jurídico para la prestación de servicios de intermediación laboral, o en su caso, con sujeción al acuerdo marco para la contratación de servicios que faciliten el desarrollo de políticas activas de empleo previsto en la disposición adicional trigésimo primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> En tal sentido, vid. Rodríguez Escanciano, S., “Los agentes intermediadores a la luz de la ley 3/2023, de empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”, op. cit., p. 112.

<sup>33</sup> Vid. Pérez Prado, D., La colaboración público-privada en la Ley de Empleo, op. cit., p. 166.

A través de tales acuerdos de coordinación y convenios de colaboración, y siempre sujetándose al alcance y contenidos en ellos previstos, caben diferenciar diferentes vías de actuación de la iniciativa privada en materia de intermediación laboral. De un lado, los servicios públicos podrán optar por redirigir a las agencias de colocación a las personas demandantes de empleo para que sean ellas las que les presten los servicios de colocación e intermediación laboral que hubieren solicitado. De otro, dichos servicios públicos de empleo pueden derivar a tales agencias a las empresas usuarias de esos servicios, aun cuando ello deberá venir así contemplado en el correspondiente acuerdo. Y, además, igualmente podrán emplearse aquellos como expediente para la ejecución de programas incluidos en los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo que respondan a necesidades específicas, en particular de ciertos territorios por transiciones industriales, transformaciones productivas o despoblación, o para la protección de colectivos con necesidades especiales (art. 42.6 LE).

En tales casos, se prevé de forma expresa que tales servicios prestados a las empresas han de ser en todo caso de carácter gratuito, del mismo modo que lo es para los usuarios de las políticas activas de empleo.

Y, por otro lado, cabe que la prestación de servicios de intermediación por parte de las agencias de colocación se realice a instancia y por decisión unilateral de las empresas, a fin de poder reclutar a las personas candidatas cuyo perfil se ajuste a sus requerimientos y necesidades; o bien por decisión directa de las personas demandantes de servicios de empleo, al objeto de poder encontrar un empleo adecuado a su perfil. El único condicionante de que tales agencias actúen por esta vía es el de que lo hagan en coordinación o colaboración con los servicios públicos de empleo y se sujeten a los principios rectores de la política de empleo.

Otro de los elementos con los que se diseña el marco jurídico de las agencias de colocación es el referido a la situación en la que éstas actúen con ánimo de lucro, en cuyo caso, y siempre con el condicionante de que su actuación se realice de forma concertada con los servicios públicos de empleo, se precisa que dicha actividad se ha de desarrollar con la aportación de fondos propios que alcance al menos un 60 por ciento (art. 42.6.1º LE). Esta previsión constituye una modificación del marco regulador precedente, puesto que se incrementa el porcentaje de aportación de fondos propios del 40 al 60 por ciento, pudiendo ello interpretarse como un requisito legal que limita aún más la posibilidad de obtener ánimo de lucro las agencias de colocación que actúen de este modo. No obstante, como acertadamente se ha indicado<sup>34</sup>, tal previsión redundará en solventar un inconveniente que derivaba del precedente marco normativo, ya que “la retribución que las agencias que actuaban de forma autónoma podían percibir de las empresas provocaba que su intervención

<sup>34</sup> Rodríguez Escanciano, S., “Los agentes intermediadores a la luz de la ley 3/2023, de empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”, op. cit., p. 113.

se limitara a reclutar a trabajadores cualificados, quedando olvidados aquellos que mayores dificultades sufren a la hora de acceder al mercado de trabajo”.

En pleno reforzamiento de tal objetivo, se indica en el art. 42.6.2º LE que se optará en todo caso por incrementar y potenciar la suscripción de convenios para la ejecución de programas incluidos en los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo que respondan a necesidades específicas, en particular de ciertos territorios por transiciones industriales, transformaciones productivas o despoblación, o para la protección a colectivos con necesidades especiales en línea con los relacionados en el art. 50 LE u otros adicionales que pudieren determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

En otro orden de cosas, respecto al procedimiento legalmente previsto para constituirse como agencia de colocación, el art. 43.2 LE establece, para las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como tales, la obligación de presentar una declaración responsable ante el servicio público de empleo competente de la Comunidad o ciudad autónoma donde tengan su establecimiento principal. Con tal presentación de la declaración responsable, que encuentra su fundamento en el ordenamiento jurídico comunitario, y, en concreto, en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y su transposición al Ordenamiento jurídico español por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la mencionada Ley, su actuación tendrá validez en todo el territorio del Estado y sin límite de duración.

Junto con la declaración responsable se ha de aportar una certificación de las autoridades competentes en la que se haga constar que se está al corriente del pago de las obligaciones en materia de Seguridad Social y tributaria, estar constituida válidamente e inscrita en el registro mercantil –cuando se trate de una persona jurídica- y, en fin, una última certificación en el que conste que no incurre en causa que le prohíba contratar con la Administración.

Desde el día de la presentación de la declaración responsable, la agencia de colocación podrá dar inicio a su actividad, sin que cuente con un límite temporal de duración esta autorización para actuar con la condición de agencia de colocación. Ello no obsta a que las administraciones públicas competentes en los respectivos territorios en los que se desarrolle la actividad por parte de la agencia puedan poner en marcha los procedimientos de comprobación, control e inspección establecidos por la ley y que fueran oportunos para cerciorarse de la veracidad de lo expresado en la declaración responsable, así como del alcance de las obligaciones asumidas en la misma (art. 43.2 LE).

En este punto hay que advertir que, tal como establece la Disposición transitoria cuarta de la LE, aquellas entidades que, a la entrada en vigor de esta ley, colaborasen con los servicios públicos de empleo mantendrán tal condición

de acuerdo con la normativa en virtud de la cual se estableció la colaboración, en tanto no se desarrolle reglamentariamente un nuevo régimen de colaboración con los servicios públicos de empleo. A tal efecto, dicha regulación establecerá los requisitos mínimos de las entidades para colaborar en la gestión, sin perjuicio del desarrollo que en cada Comunidad Autónoma pueda hacerse de la misma.

En la línea de aseguramiento de la correcta y adecuada actuación de la agencia de colocación, se prevé el sometimiento de la actividad de las mismas al seguimiento, control, inspección y evaluación por parte de los servicios de empleo en su respectivo territorio. Con la finalidad de posibilitar tales mecanismos, se prevé una doble obligación para las agencias de colocación: por un lado, facilitar, en los soportes informáticos o medios que se establezcan legal y reglamentariamente, los datos, documentación e información precisos para dotar el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo; y, de otro, en los soportes y con el alcance que fueren oportunos, aportar cuanta información fuera requerida por los servicios públicos de empleo para evaluar el resultado cualitativo y cuantitativo de su intermediación (art. 42.7 LE).

Un instrumento coadyuvante para alcanzar tales objetivos de información y de transparencia en la actividad de intermediación laboral de la iniciativa privada se prevé en el art. 43.3.1º LE, el cual indica que se preverá a través de reglamento la creación y el alcance de un sistema electrónico común que permita integrar el conjunto de la información proporcionada por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas respecto a las agencias de colocación, de manera que éstos puedan conocer en todo momento las agencias que operan en su territorio.

El falseamiento de la declaración responsable, junto con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el apartado 3 del art. 43 LE, se conforman como causas que darán lugar a que se decrete, por la autoridad con competencias en la materia, la baja en la condición de agencia de colocación, sin perjuicio de la aplicación del correspondiente régimen sancionador. De manera específica, se indica como una de las consecuencias de la comisión de tales incumplimientos, que la agencia de colocación que cause baja por dichos motivos, no podrá volver a recuperar dicha condición, aunque se ampare en nombres o razón social distintos, durante los dos años siguientes a la fecha de baja (art. 43.4 LE).

Como se acaba de indicar, el art. 43.3 LE relaciona toda una serie de obligaciones para las agencias de colocación, adicionales a las que se prevén de forma específica en esta u otras normas y a las que vayan a recogerse en el desarrollo reglamentario oportuno. En tal sentido, recoge un listado abierto y extenso de obligaciones, en el que se expresa la voluntad del legislador de la precedente Ley de Empleo de consolidar el control y las obligaciones dispuestas sobre las agencias de colocación. Y así, indica que las mismas deberán: 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 las personas trabajadoras atendidas y las actividades que desarrollan, así como sobre las ofertas de empleo y los perfiles profesionales que correspondan con esas ofertas; b) respetar la intimidad y dignidad de las personas trabajadoras y cumplir la normativa aplicable en materia de protección de datos y garantizar a las personas trabajadoras la gratuidad por la prestación de servicios; c) disponer de sistemas electrónicos compatibles y complementarios con los de los servicios públicos de empleo; d) cumplir la normativa vigente en materia laboral y de Seguridad Social; e) cumplir con las normas sobre accesibilidad universal de las personas con discapacidad y, en particular, velar por la correcta relación entre las características de los puestos de trabajo ofertados y el perfil académico y profesional requerido, a fin de no excluir del acceso al empleo a las personas con discapacidad; f) garantizar, en su ámbito de actuación -siguiendo la estela del art. 9.3 de la Ley 15/2022-, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna, directa o indirecta, basada en motivos de edad, sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, siempre que las personas trabajadoras se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate.

Por último, hay que subrayar que se prevé el condicionamiento de la financiación de dichas actividades por parte de la iniciativa privada con fondos públicos al sometimiento de aquella a unos baremos de eficiencia. En tal sentido, de manera específica el art. 46 LE remite a su concreción a una futura regulación reglamentaria, en la que habrá de definirse los indicadores de proceso, impacto y resultados para medir la eficiencia de la actividad de las agencias de colocación, teniendo en cuenta, entre otros, los relativos al número y perfil de las personas atendidas, las ofertas de empleo captadas, la reducción de las brechas de género, así como el número de inserciones conseguidas en el mercado laboral. Junto a ello, se indica de forma expresa que la medición de la eficiencia deberá apostar constituirse como un mecanismo que incentive el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de empleo por parte de cualquier persona, con independencia de su nivel de empleabilidad inicial.

En tal sentido, como acertadamente se ha indicado<sup>35</sup>, resulta llamativo que el art. 23 d) Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, establezca que “cada inserción laboral conseguida en el marco de este programa

<sup>35</sup> Guerrero Vizuete, E., “La configuración del empleo en la Ley 3/2023 ¿una reestructuración para superar las deficiencias del mercado de trabajo o simple continuismo?”, Comunicación presentada al XXXIII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cuenca, 25 y 26 de mayo de 2023.

(colaboración público-privada o público-pública) se considerará colocación gestionada por el servicio público de empleo competente, sin perjuicio de que el éxito en la inserción compute también para la agencia o entidad colaboradora”, previsión que lleva a un distorsionador doble cómputo que en ningún caso tiene razón objetiva para su existencia.

Y, en fin, hay que destacar que al margen de las previsiones recogidas sobre las agencias de colocación en la aquí analizada Ley 3/2023, de Empleo, habrá que estar a aquellas otras de desarrollo reglamentario que se contienen en el RD 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. El mismo ha influido –por traslado sin más de sus términos al texto legal- en buena parte de los aspectos abordados por el legislador en esta materia, lo que nos lleva a afirmar que las previsiones de la LE son en mayor proporción más continuistas que innovadoras. Y, a este respecto, y en tanto que sus previsiones no se opongan a lo establecido en la LE, mantendrá tal desarrollo reglamentario su vigencia hasta que se publique un nuevo reglamento que lo sustituya, obligando, en tanto, al operador jurídico a realizar una labor de contraste y eventual interpretación de esta regulación a fin de preservar el sentido y el alcance de las disposiciones recogidas en la LE.

Por otro lado, nos hemos de referir aquí al supuesto previsto en el apartado 3 del artículo 40 se dedica a la recolocación, entendiéndose a la misma como un servicio especializado de colocación, definiéndose a la misma como *“la actividad destinada a la recolocación de las personas trabajadoras o desempleadas que resultaran afectadas en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, o decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos”*.

A la luz de tal previsión, cabría distinguir pues una posible una dual tipología de supuestos de recolocación<sup>36</sup>: de un lado, la que podríamos denominar como ordinaria, que se corresponde con la que no cuenta con el rasgo diferencial que el legislador ha establecido en el comentado art. 40.3 LE en relación con la colocación; y, de otro, la especializada, que se define por estar dirigida a personas que se encuentren inmersas en procesos de reconversión o reestructuración, y siempre que haya sido establecida por la empresa o acordada con la representación legal de las personas trabajadoras en planes sociales o programas de recolocación, asimilándose a ella a los supuestos en los que se decidan por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos.

<sup>36</sup> A este respecto y para un estudio detallado y solvente de esta materia, vid. Cabeza Pereiro, J, *Recolocación y colocación: políticas públicas y actores públicos y privados*, BOE – Colección de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº. 24, 2024, p. 112.

A este respecto, de seguido hay que hacer referencia al art. 44 LE, el cual aborda de forma específica la actividad de recolocación de las personas trabajadoras en el sentido comentado de recolocación especializada, lo cual debe llevarnos a la conclusión que por más que el epígrafe de tal precepto se abra haciendo referencia de forma genérica a la "...actividad de recolocación...", ello no debe llevarnos a entender que con la presente regulación se agota todo el contenido de la recolocación. Siguiendo en tal sentido a la mejor doctrina<sup>37</sup>, mantener otra interpretación que podríamos catalogar como reduccionista, implicaría que un amplio conjunto de actividades reconducibles al concepto genérico de recolocación quedaría extramuros de toda regulación y, lo que es más importante, se abstraería de su consideración de servicio público (art. 42.1 LE) así como de las garantías correspondientes a él.

El art. 44 LE se estructura -de forma muy esquemática- sobre los siguientes elementos: en primer lugar, en relación a la actividad de colocación especializada, la misma se dirige a la reinserción profesional o recolocación de las personas afectadas en procesos de reestructuración empresarial, lo cual, y a diferencia de la definición recogida a este respecto en el art. 3 LE, técnico-jurídicamente es más correcto, puesto que con ello se abarca tanto a la obtención de un empleo adecuado, como a los supuestos de reinserción profesional no estrictamente laboral, como, por ejemplo, el trabajo autónomo o del tercer sector, e inclusive al tránsito ordenado a la jubilación; en segundo lugar, desde el punto de vista del plano subjetivo pasivo o de las personas destinatarias de tales actividades, la referencia a las personas trabajadoras que resultaran afectadas en procesos de reestructuración empresarial lleva a un entendimiento de la recolocación más amplio que el precedente legislativo que lo encontramos en la reforma de 2010, abarcando así las diferentes formas de despido por reestructuración de empresa que afecten a la totalidad o a parte de la plantilla, así como a las suspensiones o reducciones de jornada que se producen en orden a lo previsto en los art. 47 y 47 bis ET. No obstante, solo deberá considerarse como colocación especializada del art. 40.3 LE, la que, o bien hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, o bien haya sido decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas -incluidas las iniciativas con origen en las organizaciones sindicales- afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos; en tercer lugar, desde el plano subjetivo activo o de los sujetos que prestarán la actividad de recolocación, se prevé que la actividad de reinserción profesional o recolocación puede ser llevada a cabo por el personal de los servicios públicos de empleo o por agencias de colocación, en los términos previstos en el art. 43 LE, lo cual amplía el campo de sujetos prestadores, superando así el modelo legal iniciado

<sup>37</sup> Vid. Cabeza Pereiro, J, *Recolocación y colocación: políticas públicas y actores públicos y privados*, op. cit., p. 113.

en 2010, por el que la actividad de recolocación se confiaba en exclusiva al sujeto privado; en cuarto lugar, el art. 44.2 LE establece una remisión en esta materia al régimen de recolocación en el entorno de los despidos colectivos previsto en los arts. 51.10 ET y 9 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1483/2012, así como la que se desarrolle a iniciativa de los servicios públicos de empleo cuando concurren circunstancias que lo hagan oportuno; y, por último, el apartado 3 del art. 44 LE, determina que en desarrollo del plan de recolocación externa deberá procurarse, en particular, el retorno al mercado de trabajo de las personas trabajadoras, hombres y mujeres, cuyos contratos se hayan extinguido por despido colectivo después de los cincuenta y dos años, evitando toda discriminación por razón de edad. Tal previsión aun por más que se pueda valorar positivamente su objetivo político-jurídico, sin embargo, como viene detectándose en otro buen número de previsiones de esta ley, carece de haber incorporado obligaciones específicas en tal sentido bien para la empresa, bien para las organizaciones sindicales o las entidades representativas que negocian en las fases de consultas, o bien para las entidades de recolocación. A este respecto, como bien se ha destacado<sup>38</sup>, solo cabe esperar que el reglamento que desarrolle los indicadores de eficiencia previstos en el art. 46 incluya en un lugar destacado la recolocación de las personas mayores de cincuenta y dos años.

Por último, al igual que como venía ocurriendo hasta la reforma en 2010 de la Ley 56/2003, de Empleo, para las entidades que desarrollaban la actividad de recolocación que quedaban fuera del ámbito de actividad de las agencias de colocación sin ánimo de lucro, encontrándose así en una situación de anomia que provocaba que el desarrollo de tales actividades se realizara en condiciones de absoluta falta de transparencia, nula colaboración con los servicios públicos de empleo y ausencia de garantías de una adecuada observancia de los principios constitucionales básicos, en términos similares se han encontrado las empresas dedicadas a la selección de personal hasta la Ley de Empleo de 2023. A partir de su entrada en vigor, se ha abordado tal actividad como una parte integrante más de la intermediación que se conforma en torno al concepto de servicio público, en la que se implican tanto a los actores públicos como a los privados, y por la que se caracteriza a la misma como actividad de colocación especializada.

El art. 45 LE prevé que la actividad de selección de personal podrá ser desarrollada directamente por el personal de los servicios públicos de empleo o por agencias de colocación, debiendo ajustarse la misma, en sintonía con lo previsto en la Ley 15/2022, a los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo por motivo de edad, sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como por razón de lengua dentro del Estado español.

<sup>38</sup> Vid. Cabeza Pereiro, J, *Recolocación y colocación: políticas públicas y actores públicos y privados*, op. cit., p. 119.

Con ello, tal como se destacó con antelación, se abre paso desde el plano de su reconocimiento legal y no tanto en el de la realidad práctica de la prestación de tales servicios, una modalidad específica de agencia de colocación que realizan labores de selección de personal, que lleva de suyo a que la actividad de intermediación a desarrollar por las mismas alcanza ahora desde la prospección y captación de ofertas de trabajo hasta la casación de la propuesta y demanda de empleo, pasando no solo por la colocación efectiva sino también por la recolocación o selección de personal (art. 42.8 LE), acercándola a lo que se ha denominado como agencias globales de empleo<sup>39</sup>. Siendo múltiples las variantes que se pueden identificar de tales agencias en orden a la prestación y alcance de los servicios ligados a la selección de personal, tales como: gabinetes de selección, agencias de colocación especializadas “executive search” o “cazatalentos”, empresas de “*interim management*”, etc.

En fin, tales actividades de selección de personal se han de prestar, en todo caso, como servicio público, con sujeción, en el supuesto en el que se preste tal actividad por parte de una agencia de colocación, al régimen previsto para las mismas y, en especial, como se ha destacado a los principios de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo. En este sentido, a partir de la LE de 2023 parece preverse<sup>40</sup> la obligatoriedad de que deban constituirse como agencias de colocación incluso cuando actúen con meras agencias especializadas de selección con ánimo de lucro.

#### 4. BREVE REFLEXIÓN FINAL

Llegado a este punto, entiendo que no procede realizar una síntesis del análisis que se ha construido en las páginas que nos preceden. Sin embargo, sí es éste el espacio en el acometer una reflexión, siquiera breve, acerca del nuevo marco regulador recogido en la Ley 3/2023, de Empleo, sobre los agentes de la intermediación.

Y, como primera de las reflexiones a la que se llega tras dicho análisis es la de que más allá del pretendido “espíritu de innovación” jurídica que transita a lo largo y ancho de esta norma, y, por ende, también en materia de intermediación, la materialización fáctica del mismo ha sido, cuanto menos, muy relativa. Las previsiones sobre intermediación no son ajenas a la crítica que, de forma transversal,

<sup>39</sup> Rodríguez Crespo, M.J., Los mecanismos de intermediación laboral tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 10/2010. En Especial, la aparición de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, op. cit., p. 20; Rodríguez Escanciano, S., “Los agentes intermediadores a la luz de la ley 3/2023, de empleo. Antecedentes y perspectivas desde la colaboración público-privada”, op. cit., p. 110.

<sup>40</sup> En este sentido, vid. Fernández Prieto, M., Empleabilidad e intermediación laboral: novedades y alcance de la Ley 3/2023, op. cit., p. 44.

se ha realizado acerca de que ni la nueva LE avanza sobre aspectos respecto de los cuales debería haber afrontado, y en los que sí hay un avance innovador el mismo queda en una zona de imprecisión y escaso alcance por la excesiva dependencia de lo que habrá de constituir su desarrollo reglamentario o venir ligados a acciones técnicas<sup>41</sup>.

No obstante, lo que sí trasluce y transita en toda la ley es la voluntad del legislador de dejar patente que con esta nueva regulación se pretende superar el apriorístico y preconcebido juicio de que la intervención de los agentes privados se basaba en una supuesta ineficacia e ineficiencia del sector público. Ahora, uno de los objetivos de política del derecho en materia de intermediación es el de apostar por un modelo diferente, en el que adquieran el papel protagónico los servicios públicos de empleo, conformándose en garantes del conjunto del sistema, e incorporando a los sujetos o iniciativa privada como una vía complementaria de aquellos, importante y básica a la misma vez, de modo que con ello se pueda aprovechar cuantos recursos estén disponibles, de la forma más eficiente posible, y ello sin que se mire la naturaleza jurídica de los sujetos actuantes o la titularidad de los recursos.

La conformación legal de esta nueva –al menos, pretendida sobre el texto legal- relación de cooperación entre sujetos intervinientes en la actividad de la intermediación parte, en todo caso, del fortalecimiento de los Servicios Públicos, con el principal objetivo de lograr una gestión de las políticas de empleo que sea moderna, eficaz, eficiente e inclusiva y que dé respuesta a los requerimientos que llegan desde el nuevo contexto socioeconómico. Y ello, además, dando –en parte- respuesta a los espacios de anomia y autorregulación que se venían produciendo en esta materia en el precedente marco regulador de la intermediación.

Dicho papel central de los Servicios Públicos de Empleo y el pretendido reforzamiento de medios viene vinculado con el objetivo de implantar un sistema de gestión integrado, equilibrado y coparticipado, en el que el marco de colaboración y coordinación entre los diversos sujetos, sean públicos o privados, que actúan como agentes intervinientes en la intermediación, se conforme como la vía para alcanzar una adecuada, eficaz y eficiente actuación sinérgica de todos ellos, a fin de poner en práctica una idónea política de empleo y hacer realidad el derecho al trabajo digno garantizado por nuestra Constitución. Otra cosa será si ello se alcanza o no, debiendo estar, en este caso, a lo que acontezca en cuanto a su aplicación práctica y, especialmente, a lo que reglamentariamente se prevea, pues es ésta la sede en la que se delega buena parte de las innovaciones legales y las expectativas de su eficacia.

<sup>41</sup> En tal sentido, vid. Molina Navarrete, C., “Derecho (Social) del Empleo” y “Políticas de Mercado de Trabajo Sostenible”: ¿más “obsolescencias” que “avances” en la “nueva” ley de Empleo”, op. cit., p. 96.