

LA ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN DIRECTA EN EL EMPLEO

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

Palabras clave: orientación profesional, intermediación, servicios públicos de empleo, Servicio Andaluz de Empleo

El objeto de este trabajo se circunscribe al análisis de la orientación e intermediación directa que los servicios públicos de empleo realizan, prestando especial atención al panorama jurídico andaluz. La orientación e intermediación en el empleo tienen como primera nota en común que ambas se incluyen entre los instrumentos de la Política de Empleo regulados por el Título II de la Ley 56/2003. Ambas actividades tienen como último objetivo la colocación de los trabajadores y actúan como auténticos instrumentos de inserción social. Sin embargo, mientras que la Ley 56/2003 expresamente califica la intermediación laboral como “servicio público” guarda silencio cuando regula la orientación profesional. Aunque se ha venido aceptando pacíficamente que la orientación profesional era una actividad incardinada dentro del ámbito de actuación de los servicios públicos de empleo, existen argumentos para cuestionar este status quo. La baja tasa de intermediación de los servicios públicos de empleo es objeto de continuas críticas, pero los detractores no toman en consideración las peculiaridades en las que los servicios públicos de empleo actúan. En todo caso, es evidente que el futuro de la orientación profesional y de la intermediación laboral está en las nuevas tecnologías, y en este área el Servicio Andaluz de Empleo es citado como ejemplo por sus buenas prácticas.

ABSTRACT

Key words: vocational guidance, labour intermediation, public employment services, Andalusian Employment Service

The purpose of this paper is limited to the analysis of the vocational guidance and the labour intermediation that public employment services performed directly, paying particular attention to the Andalusian legal field. Vocational guidance and labour intermediation have in common that both are among the instruments of employment policy covered by Title II of Law 56 /2003. Both activities are ultimately aimed at placing workers and they act as genuine instruments of social insertion. However, while Law 56/2003 expressly qualified labour intermediation as a “public service” it is silent when regulating vocational guidance. Although it has been peacefully accepted that vocational guidance was an activity within the material scope of the public employment services, there are arguments to question this status quo. The public employment services’ low rate of labour intermediation is subject to continue criticism, but critics do not take into consideration the peculiarities in which the public employment services performed their activities. In any case, one thing is evident: the future of vocational guidance and labour intermediation will be based on the new technologies, and in this area the Andalusian Employment Service is quoted as an example for its good practices.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1. La cuestión terminológica
2. LA ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
 - 2.1. Eficacia y eficiencia de los Servicios Públicos de empleo en la lucha contra el desempleo
3. LA ORIENTACIÓN EN LA LEY 56/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE EMPLEO
 - 3.1. Orientación profesional y Estrategia Europea de Empleo
 - 3.2. Orientación personalizada ¿Utopía o realidad?
 - 3.3. La Orientación profesional: ¿Servicio Público competencia de los Servicios Públicos de Empleo?
 - 3.4. La Orientación profesional como competencia del Servicio Público de Empleo Andaluz
 - 3.4.1. “Andalucía Orienta”: La Orientación (In)Directa
4. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL
 - 4.1. Intermediación exclusiva y directa por los Servicios Públicos de Empleo
 - 4.2. La Baja tasa de intermediación de los Servicios Públicos de Empleo como factor constante
 - 4.2.1. Aproximación crítica a las posibles causas de la baja tasa de intermediación Directa
 - 4.3. Información actual y veraz: el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo
 - 4.4. Mejorar la intermediación, objetivo de la Ley 11/2013 de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo
 - 4.4.1. Las TIC y la intermediación laboral
 - 4.4.2. El Portal único de empleo
 - 4.5. La Intermediación laboral y el Servicio Andaluz de Empleo
 - 4.5.1. Agentes de intermediación laboral
 - 4.5.2. La intermediación telemática en Andalucía
 - 4.5.3. La oficina virtual de empleo y los cajeros multimedia.

1. INTRODUCCIÓN

La orientación profesional y la intermediación laboral tienen como primera nota en común que las dos se incluyen entre los instrumentos de la Política de Empleo regulados por el Título II de la Ley 56/2003, y su gestión está actualmente transferida a las Comunidades Autónomas¹.

Ambas actividades tienen como último objetivo la colocación de los trabajadores² y actúan como auténticos instrumentos de inserción social.

Cuando de demandantes de empleo se trata, estamos en un estadio previo a

¹ Cfr. Joaquín Aparicio Tovar; “Políticas de Empleo y Comunidades Autónomas”, en Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social; Los Nuevos Marcos de Relaciones Laborales en el Renovado Estado de las Autonomías. Tirant lo Blanch, 2011, Valencia, p.130-161.

² Javier Calvo Gallego y Miguel Rodríguez-Piñero Royo (Dirs.); Colocación y Servicios de Empleo. CES. Madrid. 2011; p.19.

la existencia del contrato de trabajo³, pese a lo cual tanto la orientación como la intermediación laboral se configuran como materias incardinadas en el artículo 149.1.17 de la Constitución.

El recurso a los servicios de intermediación y orientación, inspirados en el principio de igualdad de oportunidades, tiene carácter “voluntario”⁴ para sus usuarios además de ser gratuito.

1.1. La cuestión terminológica

A partir de la lectura de la normativa vigente y de la doctrina científica existente cabe apreciar cierta ambigüedad terminológica en relación con el tema objeto de estudio:

Fue la Ley 56/2003 la que definió por primera vez qué es la intermediación “pues hasta entonces se tomaba como referencia el término colocación”⁵. Por eso no es infrecuente que en ocasiones inserción y colocación se utilicen como términos sinónimos⁶.

Hay también ejemplos en los que la orientación y la inserción van seguidos del adjetivo “profesional” y en otras ocasiones del adjetivo “laboral”. Tampoco faltan términos eclécticos como “inserción socio-laboral”, “inserción ocupacional”...

No es por ello extraño que ya haya sido puesto de relieve el hecho de que “en el tema de la orientación profesional se han utilizado en ocasiones conceptos diferentes para realidades idénticas”⁷.

“Inserción laboral” es el término utilizado normalmente para referirse al

³ La naturaleza laboral de los estadios previos al contrato de trabajo, y por tanto su encuadre en el artículo 149.1.17 de la Constitución fue la tesis asumida por la STC 195/1996, de 28 de noviembre. Cfr. Carolina Serrano Falcón; Servicios Públicos de Empleo e Intermediación Laboral en las Comunidades Autónomas. Tirant lo Blanch. Valencia. 2004; pp. 28 y 29.

⁴ Salvo en el caso de los perceptores de prestaciones por desempleos, que estarían obligados a aceptar acciones de intermediación y orientación. Cfr. artículo 206. 2 del TRLGSS: “la acción protectora comprenderá, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable”.

⁵ La definición de la Ley de Empleo es más amplia que la del Convenio nº 88 OIT. Cfr. Luis Miguel Ramírez González; “Contexto Normativo y Legal de la Intermediación Laboral en España y Andalucía”. Trabajo nº 24/2011; pp. 91-99.

⁶ Como antecedente histórico cabe citar la Ley de Colocación Obrera de 27.11.1931 y la Ley de Colocación Obrera de 1943. Cfr. Javier Calvo Gallego y Miguel Rodríguez-Piñero Royo (Dirs.); Colocación y Servicios de Empleo. Op. cit.; pp. 13-15.

⁷ Trinidad Donoso Vázquez; “La Inserción Socio-Laboral: Diagnóstico de las Variables Relevantes” en: L. Sobrado; Orientación Profesional. Diagnóstico e Inserción Socio-Laboral. Estel. Barcelona. 2000; p.50.

proceso de de incorporación a la actividad económica de los individuos”⁸. Y, de hecho, inserción “laboral” es la expresión utilizada por la Ley 56/2003 que, por el contrario, cuando menciona a la “orientación” lo hace como “orientación profesional”.

Por su parte, el Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, dedica su apartado 5.1 a la orientación “profesional”.

En relación con la normativa andaluza⁹ cuando se enuncian las competencias del Servicio Andaluz de Empleo se mencionan la “intermediación laboral” y la “orientación e información profesional”.

Salvo mejor opinión, desde el punto de vista del Derecho del Trabajo no se aprecia que la utilización de un adjetivo u otro tenga relevancia jurídica.

Sin embargo, enfocada la cuestión desde otras disciplinas sí que puede tener trascendencia la cuestión terminológica:

- “Inserción profesional: es la alcanzada mediante un empleo acorde con la formación y las expectativas del sujeto.
- Inserción laboral u ocupacional: hace mención a la mera obtención de un empleo sin entrar en consideraciones sobre su tipo o calidad”¹⁰.

Ya que la inserción realizada por los servicios públicos de empleo españoles se califica legalmente de “laboral” implicaría, a la luz de estas definiciones, atribuirles como función primordial la disminución del número de demandantes de empleo, quedando en un segundo plano la cuestión de si el trabajo encontrado se corresponde con las cualificaciones y expectativas del trabajador/a.

2. LA ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

A tenor del artículo 23.3 de la Ley 56/2003, las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo “podrán ser gestionadas mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a Derecho”.

Y, precisamente, el objeto de este trabajo, como indica su título, se circunscribe al análisis de la orientación e intermediación directa que a través de los servicios públicos de empleo se lleva a cabo, prestando especial atención al

⁸ José M^a García Blanco y Rodolfo Gutiérrez; “Inserción Laboral y Desigualdad en el Mercado de Trabajo: Cuestiones Teóricas”. REIS n^o 75/96; p.75.

⁹ Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo.

¹⁰ Alfredo Pérez Boulosa y Pilar Blasco Calvo; Orientación e Inserción Profesional. Fundamentos y Tendencias. Nau Libress. 2003.

panorama jurídico andaluz.

No son, por tanto, objeto del presente estudio otras formas de orientación o intermediación indirecta o mixta¹¹, legalmente admisibles en nuestro ordenamiento y que han generado una abundante bibliografía científica.

Y es que, en palabras de la Exposición de Motivos de la ley 35/2010, “los servicios públicos de empleo son siempre necesarios para acompañar y promover los cambios en el acceso y la mejora del empleo”.

2.1. Eficacia y eficiencia de los Servicios Públicos de Empleo en la lucha contra el desempleo

Piedra angular de la Estrategia Europea 2020 es alcanzar a esa fecha una tasa de empleo del 75 %, “condición necesaria para preservar el modelo europeo de Bienestar”¹². España por ahora está lejos de cumplir esa meta.

Los servicios públicos de empleo -servicios de interés económico general incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” - están llamados a desempeñar un papel crucial en la lucha contra el desempleo.

Sin embargo, desde hace lustros estos servicios públicos vienen siendo objeto de constantes críticas en toda Europa que ponen en entredicho su operatividad, sin que hasta la fecha parezca que se haya alcanzado una solución satisfactoria, tal y como lo evidencia el que se siga destacando, entre otras deficiencias, su falta de capacidad para dotar de transparencia a la oferta y la demanda, y de no prestar servicios de asesoramiento a nivel nacional de manera fácilmente accesible¹³.

El propio Parlamento Europeo se ha visto compelido a pedir a los Estados miembros que establezcan oficinas de empleo “con personal adecuadamente formado” y que prosigan “el proceso de reforma y desarrollo respecto de unos servicios públicos de empleo eficaces”¹⁴.

En este contexto se ha de valorar positivamente el que los Jefes de los

¹¹ “La propia Comisión Europea ha venido insistiendo en la necesidad de que los Servicios Públicos de Empleo se abran mucho más a la cooperación con otros actores del mercado, en especial los privados, a fin de modernizar y hacer más eficaz y eficiente su misión”. Cfr. Susana Rodríguez Escanciano; “Colaboración Privada en el Servicio Público de Colocación”. *Aranzadi Social* nº 10/2013; pp. 55-89.

¹² Carlos Mulas Granada y Rafael Fernández Sánchez; “El Empleo en España Frente al Reto de la Estrategia 2020”. *Cuadernos del Mercado de Trabajo* nº 6/2011; p.12.

¹³ “Acciones para Fomentar el Empleo Juvenil en los Estados Miembros”. Declaration of the EU Ministers of Labour and the Commissioner for Employment, Social Declaration of the Ministers of the UE de Trabajo y el Comisario de Empleo, Asuntos Sociales Affairs and Inclusion agreed at the Conference on Youth Employment Exteriores y de Inclusión. Conferencia sobre el Empleo de los Jóvenes. Berlin, 3Berlín, 3.7.2013.

¹⁴ Resolución de 11.9.2013 “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil. Posibles Soluciones”.

Servicios Públicos de Empleo Europeos decidieran crear en 2011 un grupo de trabajo sobre la eficiencia de los servicios públicos de empleo, que publicó su informe en 2013. En el informe final se aborda el reto de la eficiencia de los servicios públicos de empleo para lograr una mejor asignación de los recursos y así lograr resultados más efectivos en línea con los objetivos de los servicios públicos de empleo¹⁵.

Por lo que a España se refiere no han faltado quienes consideran que los problemas actuales derivan o se han agudizado como consecuencia del proceso de transferencias de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas realizado “sin un modelo global de referencia y sin objetivos generales en los que enmarcar los nuevos servicios transferidos”¹⁶. De hecho, se ha relacionado la reducción de la eficacia del servicio público de empleo con la descoordinación entre el servicio estatal y los autonómicos¹⁷.

En todo caso, parece innegable que queda aún un largo camino por recorrer, tal y como lo evidencia el hecho de que el “fortalecimiento y modernización de los servicios públicos de empleo y el uso de la administración electrónica” sea uno de los apartados contemplados en el Marco de Actuación de los Servicios Públicos de Empleo en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

A mayor abundamiento, la Recomendación del Consejo 9.7.2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España¹⁸ afirma categóricamente que “siguen siendo necesarias medidas de modernización y refuerzo del servicio de empleo público...al igual que la cooperación entre los servicios de empleo públicos nacionales y regionales”.

En este contexto, y por lo que a Andalucía se refiere, ha de valorarse positivamente los datos contenidos en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento, según la cual “ya se han adoptado medidas urgentes de dotación de personal en 117 de las 192 oficinas del Servicio Andaluz de Empleo de Andalucía. De la contratación prevista de 300 personas destinadas a cubrir puestos de trabajo en las citadas oficinas, ya ha tomado posesión y se han incorporado a las mismas casi el 50% de ellas. Se encuentra en ejecución un protocolo de colaboración entre la Secretaría General de Empleo y la Secretaría General de Innovación, Industria y Energía para reforzar las Zonas TIC y la

¹⁵ HoPES Working Group- PES Efficiency Working Group. October 2013; p.2.

¹⁶ Valeriano Gómez Sánchez; “La Intermediación Laboral Pública en España. Una Perspectiva Comparada”. Circunstancia: Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset nº 4/2004.

¹⁷ Joan Antoni Alujas Ruiz; “La Eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la Intermediación Laboral a Nivel Autonómico. Tribuna de Economía nº 841/2008; p. 176.

¹⁸ Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 (DOUE 30.7.2013 C 217) p. 83.

generalización del servicio Cita Previa en la atención en las oficinas”.

Para concluir este apartado hay que mencionar la adopción el 8.5.2014 por un Consejo de Ministros Europeos de una Decisión que persigue “estrechar la cooperación entre sus respectivos servicios públicos de empleo para mejorar su efectividad y facilitar a los parados la posibilidad de encontrar un trabajo”. A tal efecto, está previsto crear una plataforma que “permitirá comparar su funcionamiento, identificar buenas prácticas e impulsar el aprendizaje mutuo”.

Y es que contar con servicios públicos eficaces es esencial para implementación por los Estados de la Unión Europea de las políticas de empleo.

3. LA ORIENTACIÓN EN LA LEY 56/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE EMPLEO

El artículo 23.1 de la Ley 56/2003 incluye a la orientación¹⁹ entre las acciones y medidas que conforman las políticas activas de empleo.

Su definición legal puede extraerse a partir del artículo 25 del mismo cuerpo legal: “acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de la persona beneficiaria, le permiten determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas empresariales”.

Cabe destacar de este precepto que la búsqueda de empleo es una finalidad, pero no la única, que se atribuye a la orientación profesional.

Además, sus beneficiarios pueden ser no sólo personas desempleadas sino también ocupadas e, incluso, quienes aspiren a incorporarse al mercado laboral como autónomos. Aunque para describir este último caso la terminología que se utilice sea “asistencia para el autoempleo”.

3.1. Orientación Profesional y Estrategia Europea de Empleo

Es bien sabido que las competencias en materia de políticas activas de empleo —entre las cuales la orientación profesional se encuentra— han sido transferidas a las Comunidades Autónomas²⁰.

¹⁹ Es comúnmente admitido que los orígenes históricos de la orientación profesional como disciplina científica se remontan a 1909, con la publicación de la obra “Choosing a Vocation” de Frank Parsons; citado por Alfredo Pérez Boullosa y Pilar Blasco Calvo; Orientación e Inserción Profesional. Fundamentos y Tendencias. Op. cit.

²⁰ Por lo que a Andalucía se refiere, el traspaso se materializó por medio del Real Decreto 457/2003, de 25 de abril y Decreto 192/2003.

Pero la descentralización territorial en este ámbito²¹ no exime de que dichas políticas se “desarrollen en todo el Estado teniendo en cuenta la Estrategia Española de Empleo”, como exige el segundo apartado del artículo 23.1 de la Ley 56/2003.

En materia de orientación profesional en el apartado 5.1 del Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, encontramos descritas un amplio elenco de “acciones y medidas de aplicación para el conjunto del Estado, por parte de las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales”.

Estas medidas se basan en un modelo de atención personalizada, atendiendo al perfil, las necesidades y expectativas de las personas desempleadas y ocupadas.

De hecho, informar y asesorar a personas desempleadas y ocupadas y a empresas constituye la piedra angular sobre la que pivota la mayoría de las medidas aprobadas en el ámbito de la orientación profesional por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Y es que no cabe duda de que “un aumento de la información sobre la cantidad y el tipo de ofertas de trabajo disponibles puede hacer que los desempleados se enteren antes de ofertas que pueden ser aceptables”²².

En otro orden de ideas cabe destacar cómo citado Real Decreto 1542/2011, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, delimita restrictivamente cuáles son los destinatarios prioritarios de las medidas de orientación profesional: desempleados (jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración, personas procedentes del sector de la construcción y de otros sectores afectados por la crisis con baja cualificación), y respecto de las personas empleadas, se atenderá prioritariamente a aquellas con riesgo de perder su empleo

3.2. Orientación personalizada ¿Utopía o Realidad?

El enfoque personalizado de los servicios prestados por los servicios públicos españoles es una obligación para los mismos y un correlativo Derecho

²¹ La pluralidad de servicios públicos de empleo “en lugar de un servicio – tal y como recomendaba el Convenio nº 181 de la OIT – obedece a la necesidad de organizar, desde el nivel estatal, los servicios de colocación autonómicos descentralizados con motivo del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencias de gestión de las políticas activas de empleo”. Cfr. María Salas Porras; “Las Entidades Colaboradoras, el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos” en: Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social; Los Nuevos Marcos de Relaciones Laborales en el Renovado Estado de las Autonomías. Tirant lo Blanch. 2011; pp.183-198.

²² Miguel Ángel Malo Ocaña; “Intermediación Laboral y Análisis Económico”. Cuadernos del Mercado de Trabajo nº 6/2011; p.29.

para las personas desempleadas, tal y como se infiere del artículo 19 sexies de la Ley 56/2003.

El apartado 5.1 del Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 expresamente indica que en el ámbito de la orientación profesional “los servicios públicos de empleo realizarán el diagnóstico individualizado de las personas desempleadas y ocupadas mediante entrevistas personalizadas” y “forma generalizada se diseñarán y realizarán itinerarios individuales y personalizados de Empleo a las personas desempleadas, a través de información y orientación profesional para el empleo y el autoempleo”.

Que estos objetivos no se han cumplido plenamente se deduce del hecho de que en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas 2013, de 29.5.2013, figura expresamente la necesidad de “reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados”.

Ahora bien, habrá que admitir que en una época de austeridad motivada por la crisis económica que se ha traducido en una alarmante tasa de desempleo en España, difícilmente puede incrementarse la inversión pública para orientación profesional. Pero aunque los recursos económicos y humanos sean limitados, precisamente a causa de la crisis es cuando el número de potenciales usuarios del servicio se incrementa exponencialmente y, por tanto, mayor es la necesidad de un servicio de orientación profesional público y gratuito.

Nos encontramos, pues, ante un círculo vicioso, ya que por un lado “la eficacia de la orientación no es muy elevada porque depende de que sea realmente individualizada”, pero por otro lado resulta muy difícil, por no decir imposible, que llegue a toda la población²³.

Es más, tampoco faltan los que cuestionan la utilidad de este tipo de servicios que podían ser útiles en situaciones “de paro friccional, provocado por desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, pero que poco pueden hacer para resolver el desempleo ahora, en una situación de paro estructural”²⁴. En este sentido, resultan preocupantes los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas el 22.5.2014 según los cuales el “número de inactivos desanimados (personas que no buscan empleo porque creen que no van a encontrarlo) mayores de 55 años alcanzaría los 200.000 desempleados²⁵.”

²³ Juan López Gandía; Cuadernos del Mercado de Trabajo nº 6/2011, p. 66.

²⁴ L. Fina y Van Berkel, citados por Antonio Martínez López; “Los Orientadores Laborales. Trabajo Cotidiano y Efectos sobre sus Públicos”. Cuaderno de Relaciones Laborales Vol. 27 nº12/2009, p.147.

²⁵ Análisis de la Evolución Reciente de la Población Activa en España. INE. 2014, p.30.

3.3. La Orientación profesional ¿Servicio de carácter público competencia de los Servicios Públicos de Empleo?

Se ha venido aceptando pacíficamente el que la orientación profesional era una actividad incardinada dentro del ámbito de actuación de los servicios públicos de empleo.

De hecho, la estrecha vinculación entre la orientación y servicios públicos de empleo tiene una larga tradición y ello se refleja en el artículo primero del Convenio nº 142 de la OIT (1975)²⁶ “Sobre la Orientación Profesional y la Formación Profesional en el Desarrollo de los Recursos Humanos”.

Asimismo, las dos Resoluciones del Consejo de la Unión Europea (18.5.2004 y 21.11.2008) relativas a la Orientación a lo largo de la vida, invitan a los Estados Miembros a tomar medidas para modernizar y fortalecer, en todo caso, sus sistemas de orientación.

Respecto a la pregunta de por qué la orientación profesional es importante para las políticas públicas –y consecuentemente por qué ha de ser prestada como un servicio público- se ha llegado a afirmar que “mejora la eficiencia de los sistemas educativos y del mercado de trabajo y contribuye a la equidad social”²⁷.

Además, como señala LÓPEZ GANDÍA, “el servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada”²⁸.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en materia de intermediación laboral (art. 20.3), ningún precepto de la Ley 56/2003 expresamente indica que la orientación profesional se configure como un servicio de carácter público, con las consecuencias jurídicas que de ello deriva, aunque esta omisión probablemente sea involuntaria y causada por un lapsus del legislador.

De hecho, la Orden de 20.3.2013 (BOJA de 9.4.2013) califica a la orientación profesional –“enmarcada en un sistema continuo, flexible y universal que acompaña a lo largo de la vida y es integrador de los diferentes aspectos de la persona”- como “el primer servicio básico a prestar a toda persona demandante de empleo que pretende incorporarse al mercado laboral o bien mantener o mejorar su puesto de trabajo”.

En todo caso, que la orientación profesional no es monopolio de los servicios públicos de empleo lo evidencia que el artículo 21. bis de la Ley 56/2003 al regular las agencias de colocación, públicas y privadas, prevé expresamente

²⁶ Ratificado por España el 16 mayo 1977.

²⁷ Orientación Profesional y Políticas Públicas. Como Acortar Distancias; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) Paris. 2004; p. 7.

²⁸ Juan López Gandía; “Políticas Activas de Empleo e Itinerarios Profesionales ante los Retos del Mercado de Trabajo”. Op. cit.; p. 66.

que las mismas puedan desarrollar “actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal”.

En la misma línea cabe mencionar cómo en 2014, el gobierno de Castilla-La Mancha ha procedido a externalizar el servicio de “orientación laboral” o “evaluación de empleabilidad de los demandantes, confiando esta tarea a una empresa”²⁹.

Llegados a este punto, y aunque sólo sea a efectos puramente polemizadores, cabría plantearse la exclusión de la orientación profesional del ámbito material de actuación de los servicios públicos de empleo españoles.

A favor de una solución semejante podrían argüirse razones de muy variada índole:

En primer lugar, la orientación profesional se configura como actividad multidisciplinar, en la que juegan un papel primordial “la psicología, pedagogía, sociología y economía de mercado laboral”³⁰. Es más, “en la orientación está creciendo cada vez más la corriente terapéutica, generada en los años 60 del Construccionismo Social”³¹. De ahí que, a priori, la mayoría de los empleados públicos de los servicios públicos de empleo no respondan a estos perfiles multidisciplinarios.

Relacionado con lo anterior cabría apuntar, aunque sea “políticamente incorrecto” la insatisfacción detectada entre los usuarios³² de la orientación cuando su participación es “obligada” para conservar el derecho a prestaciones de Seguridad Social. O cuando por tener mayor formación académica o experiencia laboral que los propios orientadores se sienten defraudados por el contenido de la orientación recibida que no responde a sus expectativas. O puede que el descontento provenga de que “el usuario considera que el profesional de la orientación debe ofrecerle una carta de ofertas de empleo sintiéndose defraudado cuando esto no sucede”³³.

En segundo lugar, en la coyuntura económica actual, el problema de fondo no es tanto la falta de cualificación de los trabajadores –que también en algu-

²⁹ Resolución de 5.5.2014 (BOE 21.5.2014).

³⁰ OCDE; Orientación Profesional y Políticas Públicas. Como Acortar Distancias. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid. Madrid. 2004; p.

³¹ Juana Ruiz del Cerro; La Orientación Laboral. Actividades Reflexiones y Propuestas Metodológicas para Trabajar con Desempleados. Diego Marín (ed.). Murcia. 2000; p.67.

³² Respecto a la percepción de la gestión pública sobre las políticas de empleo andaluzas en la opinión pública, cfr. Santiago Delgado Fernández et al.; “Concurrencia y (Des)Coordinación en las Políticas Activas de Empleo: Factores de Distorsión de la Gobernanza en Andalucía”. Informe del Centro de Estudios Andaluces. 2012. http://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO09_12.pdf.

³³ Sara Rodríguez Sánchez, Elena Ortega Campos, y Yolanda Navarro Abal; “Aproximación al Análisis de la Optimización de los Servicios Públicos para la Búsqueda de Empleo en una Muestra de Jóvenes”. Trabajo nº 24/2011, p.74.

nos sectores puntuales- sino el descenso en las ofertas de trabajo de “calidad”. Caso emblemático es la reluctancia de las empresas a suscribir con jóvenes titulados contratos en prácticas frente al auge de las prácticas no laborales con jóvenes suficientemente cualificados.

Por tanto, habría que plantearse el futuro de la orientación profesional en un mercado caracterizado por la escasez de ofertas de empleo que puede hacer superflua la orientación laboral recibida: si España en 2013 era, tras Chipre, el Estado de la UE con mayor número de personas desempleadas por vacante (una por cada 110 parados)³⁴, difícil será que los servicios de orientación puedan servir de puente para obtener una colocación efectiva.

A ello hay que añadir las dudas sobre la viabilidad de poder ofrecer una atención personalizada y directa a los usuarios cuando la plantilla de orientadores laborales no puede incrementarse por razones presupuestarias en el mismo porcentaje que se incrementa la tasa de desempleo en España.

En cuarto lugar, el que la orientación profesional sea competencia de los servicios públicos de empleo puede crear falsas expectativas entre sus usuarios, que “en general, mantienen una actitud pasiva frente a la orientación, esperando que el servicio ofrezca soluciones plausibles y rápidas a cada situación personal. En consonancia, sería necesario clarificar el sentido de estos programas y servicios y dejar patente que no son la panacea”³⁵.

En quinto lugar, proponer de lege ferenda una reforma legislativa por la cual la orientación profesional fuese asumida por otros organismos públicos distintos a los servicios públicos de empleo no supondría vulneración alguna del ordenamiento jurídico vigente.

La viabilidad jurídica de una reforma de estas características estaría avallada por un precedente: tras la entrada en vigor del Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril - por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo- las competencias sobre la Formación Profesional para el Empleo –integradas dentro de las políticas activas de empleo- fueron transferidas en la Comunidad Autónoma Andaluza del Servicio Andaluz de Empleo a la Consejería de Educación.

A mayor abundamiento, España participa en las dos redes de Orientación existentes en el ámbito de la Unión Europea: Euroguidance y ELGPN (European Lifelong Guidance Policy Network), pero lo hace a través del Ministerio de Educación, no del Ministerio de Empleo.

³⁴ http://www.asempleo.com/actualidad_notas.asp

³⁵ Neves Arza y Montserrat Castro; “Necesidades de Orientación para el Empleo en Andalucía” en: VV.AA., “Investigación e Innovación Educativa al Servicio de Instituciones y Comunidades Globales, Plurales y Diversas”. Actas del XVI Congreso Nacional Modelos de Investigación Educativa de AIDIPE. Alicante. Septiembre 2013; p.519.

3.4 La orientación profesional como competencia del Servicio Público de Empleo Andaluz

El Servicio Andaluz de Empleo fue creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre asumiendo las funciones en materia de política de empleo traspasadas a la Junta de Andalucía³⁶. A partir de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, se modificó su naturaleza jurídica pasando a ser una agencia de régimen especial (art. 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre).

Entre las competencias atribuidas al SAE figura expresamente incluida la “orientación e información” (artículo 3.2.b) de la Ley 4/2002, modificada por el Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril).

De este último precepto podría inferirse que a efectos de la legislación autonómica la orientación profesional y la información profesional son actividades diferenciables –lo que de hecho es cierto- Pero ello contrasta con la más extensa definición legal contenida en el artículo 25 de la Ley 56/2003, en la cual la actividad de información queda subsumida en el concepto de orientación.

Cuando una persona se registra en el SAE como demandante de empleo “y su perfil profesional no es adecuado a las ofertas de trabajo existentes, se incorpora a acciones de orientación profesional”. En todo caso, la orientación que pueda prestar el SAE no alcanza a los trabajadores y trabajadoras autónomos, que quedaron excluidos de su ámbito de aplicación personal conforme a la Disposición Transitoria Tercera del Decreto 149/2012, de 5 de junio.

Las acciones de la orientación profesional para el empleo tienen por objeto “facilitar que el demandante de empleo mejore su posición en el mercado de trabajo, y la búsqueda de trabajo por cuenta ajena” y pueden consistir en:

- La tutoría individualizada.
- Desarrollo de los Aspectos Personales para la Ocupación.
- Grupo de Búsqueda de Empleo
- Taller de Entrevista

La financiación de estas medidas de orientación profesional se lleva a cabo con cargo a los fondos establecidos por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Pero, paradójicamente, incluso en el supuesto de que la política autonómica de orientación profesional tuviera éxito ello no implica un ahorro directo para la Comunidad Autónoma, puesto que la gestión de las prestaciones por desempleo sigue siendo competencia exclusiva del Estado.

³⁶ La gestión de las políticas activas de empleo que corresponden al Servicio Andaluz de Empleo está atribuida a la Dirección General de Políticas Activas de Empleo (Decreto 69/2013, de 2 de julio).

3.4.1. “Andalucía Orienta”: La orientación (In)Directa

Al amparo de las competencias asumidas por el SAE se promulgó el Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los programas para la inserción laboral de la Junta de Andalucía y, entre ellos, los de orientación profesional.

Concretamente, el artículo 6 de la citada norma que lleva por rúbrica “Programa de Orientación Profesional” afirma que “este programa tiene por objeto promover la inserción laboral de las personas demandantes de empleo prestando orientación y asesoramiento especializado y personalizado acerca de su elección profesional, cualificación necesaria, necesidades y opciones formativas, búsqueda de empleo, creación de su propio empleo y posibilidades reales de empleo. Este asesoramiento se prestará a través de una red de servicios de orientación que se denominará “Andalucía Orienta”.

Este programa, a su vez, es objeto de regulación por la Orden de 26.12.2007, modificada en varias ocasiones³⁷, y cuyo Capítulo II se titula “Actuaciones en el Ámbito de la Orientación” y se inicia con el artículo 6 que regula la Red Andalucía Orienta.

De la normativa legal existente se concluye que respecto de la orientación profesional brindada por el SAE los Centros de Referencia para la Orientación juegan un papel nuclear.

Existe un Centro de Referencia para la Orientación en cada una de las ocho capitales de provincias y entre sus funciones principales se encuentra la de coordinar a las Unidades de Orientación distribuidas a lo largo de todo el territorio andaluz, y en particular la de brindar formación a los orientadores. Carácter secundario tiene la orientación profesional que puedan brindar directamente a los usuarios que acudan a un Centro de Referencia porque ésta última es la función primordial de las Unidades de Orientación.

La Unidad de Orientación se define, al amparo del artículo 7 de la Orden de 26.12.2007 “como el conjunto de recursos humanos, materiales y metodológicos a través del que se realizan y gestionan las acciones de los programas de itinerarios de inserción, orientación profesional y acompañamiento a la inserción”.

Ahora bien, estas Unidades de Orientación no forman parte de la Administración Andaluza por cuanto que son gestionadas por entidades sin ánimo de lucro o entidades locales que han obtenido subvenciones al amparo de las convocatorias realizadas por la Consejería competente para desarrollar actividades de orientación. Por lo que si bien las Unidades de Orientación están financiadas por fondos públicos, la orientación no es prestada por personal del SAE.

Los Centros de Referencia junto con las Unidades de Orientación integran la Red “Andalucía Orienta” (artículo 6.2 del Decreto 85/3003, de 1 de abril).

³⁷ Orden de 17.12.2009, Orden de 3.12.2010 y Orden de 20.3.2013.

“Andalucía Orienta” ofrece las siguientes actividades: itinerarios personalizados para la inserción, información sobre el mercado de trabajo, asesoramiento sobre técnicas de búsqueda de empleo, orientación vocacional, asesoramiento para el autoconocimiento y posicionamiento para el mercado de trabajo, acompañamiento en la búsqueda de empleo, asesoramiento para el autoempleo y autoorientación. Y está basada en los principios de personalización y voluntariedad.

Respecto a los itinerarios personalizados para la inserción cabe señalar que los mismos son citados como un ejemplo de “buenas prácticas a seguir” por otros servicios públicos de empleo habiéndose destacado de los mismos que son “un modelo de práctica de profiling, el modelo de tipo preventivo-remediador a seguir” en palabras de Fernández Garrido³⁸.

Hasta 2013 se habían publicado y ejecutado cinco convocatorias de subvenciones para desarrollar los programas de orientación profesional en Andalucía que fueron concedidos en régimen de concurrencia no competitiva. A partir de la Orden de 20 de marzo de 2013 se ha modificado el sistema de concesión que ha pasado ser el de concurrencia competitiva.

El hecho de que el número de Unidades de Orientación y su plantilla esté condicionado por las disponibilidades presupuestarias de cada convocatoria puede provocar sin duda alteraciones en cuanto al número de los mismos, provocando no sólo la consiguiente precariedad laboral de los propios orientadores sino también incidiendo en la ratio entre número de orientadores y número de usuarios. La temporalidad de la casi totalidad de las acciones de orientación puede provocar, además, que durante períodos más o menos extensos los ciudadanos no obtengan el servicio demandado, tal y como apunta Fernández Garrido³⁹.

De hecho, “como consecuencia de los recortes económicos que vienen sufriendo las políticas activas de empleo, el Programa Andalucía Orienta vió disminuido en la convocatoria 2013 el presupuesto destinado a ejecución”⁴⁰.

Para 2014 se prevé que Andalucía Orienta cuente “con más de 900 técnicos de orientación y tiene previsto atender alrededor de 350.000 personas inscritas como demandantes de empleo a través de la red de unidades de orientación laboral en las que se ofrecerá un asesoramiento individualizado, especialmente a través de itinerarios personalizados de inserción”⁴¹.

³⁸ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Trabajo nº 24/2011; p. 114.

³⁹ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Op. cit.; p. 113.

⁴⁰ La Resolución de 22 de julio de 2013 amplió la convocatoria del Programa “Andalucía Orienta” para 2013.

⁴¹ http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/websae/portal/es/institucional/comunicacionSAE/noticias/140214_resolucion_Andalucia_Orienta.html?ticket=nocas

Destinatarios del programa son, con carácter general, los desempleados inscritos en el SAE aunque colectivos prioritarios son las personas con discapacidad, estudiantes universitarios y recién titulados, mujeres, jóvenes y desempleados con dificultades especiales para su inserción.

4. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

La intermediación laboral, como tiene declarado el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, es una actividad económica, y por tanto está sometida a los principios de libre competencia.

A este respecto hay que señalar que en España el monopolio público en la intermediación laboral concluyó hace décadas⁴² y de hecho, actualmente, “la intermediación laboral además de por los servicios públicos de empleo puede ser desarrollada por las agencias -públicas o privadas- de colocación con o sin ánimo de lucro, incluidas las empresas de recolocación y las ETT- y las entidades colaboradoras especializadas, con labores de intermediación para colectivos con dificultades de inserción laboral⁴³.”

Tal y como expresó la Exposición de Motivos de la Ley 56/2003 “es objetivo esencial de la ley la definición de la intermediación laboral, instrumento básico de la política de empleo, en la que cabe la colaboración con la sociedad civil, con respeto a los principios constitucionales y de acuerdo a criterios de objetividad y eficacia”.

La definición legal de intermediación laboral está contenida en el apartado primero del artículo 20 de la Ley 56/2003⁴⁴. Al respecto se ha destacado su falta de coincidencia con la del artículo 6.a) del Convenio OIT nº 88 “Sobre el Servicio de Empleo” pues ésta última es más restringida⁴⁵.

⁴² Respecto a la evolución histórica de la intermediación en España, cfr. M^o del Mar Alarcón Castellanos; *La Intermediación Laboral como un Instrumento Eficaz en Tiempos de Crisis: Servicios Públicos de Empleo y Entidades Afines*. Aranzadi. Pamplona. 2009.

⁴³ Federico R. Navarro Nieto y Antonio Costa Reyes; “Introducción Crítica al Marco Jurídico de las Políticas de Empleo en España”. *Aranzadi Social* nº 9/2013; pp. 163-198.

⁴⁴ 1. La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

2. También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.

⁴⁵ María Salas Porras, “La Intermediación Laboral en Europa: Distintas Perspectivas de una Misma Realidad”. *Cuadernos del Mercado de Trabajo* nº 6/2011; pp. 35-48.

En todo caso, la existencia de un concepto legal de intermediación no es óbice de que aún siga existiendo -a juicio de algunos autores- “numerosas deficiencias técnicas e incoherencias que hacen que el tratamiento de esta materia esté aun disperso y fragmentado”⁴⁶.

Pero, independientemente de la naturaleza pública o privada del agente que realice la intermediación laboral, conforme al artículo 20.3 de la Ley 56/2003, estamos ante un servicio de carácter público y gratuito. Y que, preceptivamente, ha de ser prestado a la luz de los principios de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, y no discriminación, garantizándose la plena transparencia en el funcionamiento de los mismos y sometiendo su actuación en el tratamiento de los datos de los trabajadores a la normativa en materia de protección de datos (artículo 22 de la Ley 56/2003).

4.1 Intermediación exclusiva y directa por los Servicios Públicos de Empleo

La Ley 11/2013, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y del Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo, añade una nueva disposición adicional trigésima segunda al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuyo último inciso dice así: “no podrán ser objeto de estos contratos marco las actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las administraciones públicas, debiendo realizarse dicha intermediación exclusivamente y de manera directa por los correspondientes servicios públicos de empleo”.

Salvo error u omisión, y pese al protagonismo creciente de las agencias de colocación y las ETT en el ámbito de la intermediación laboral, el precepto transcrito evidencia la existencia de un supuesto concreto en el que se atribuye ope legis exclusivamente a los servicios públicos de empleo la competencia en el ámbito de la intermediación laboral respecto a un colectivo concreto de trabajadores.

4.2. La baja tasa de intermediación de los Servicios Públicos de Empleo como factor constante

Diversos indicadores pueden utilizarse para evaluar a los servicios públicos de empleo⁴⁷:

⁴⁶ Luis Miguel Ramírez González; “Contexto Normativo y Legal de la Intermediación Laboral en España y Andalucía”. Op. cit.; p. 93.

⁴⁷ Ulric Walwei, “Improving job-matching through placement services” en: G. Schmid, J. O’Reilly & K. Schömann (Eds.), *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham u.a.: Elgar, pp. 402-430., citado por Joan Antoni Alujas Ruiz; “La Intermediación Laboral a Nivel Autonómico: Servicios Públicos de Empleo Versus Empresas de Trabajo Temporal”. *Temas Laborales* nº 113/2012; p.110.

- “La tasa de registro (cociente entre los empresarios que recurren al servicio público de empleo y el número de colocaciones)
- La tasa de éxito (es la relación entre las colocaciones gestionadas por el servicio público de empleo y los puestos ofrecidos para la gestión por parte de los empresarios).
- La tasa de penetración o cuota de mercado (número de colocaciones debidas al servicio público de empleo y número de colocaciones totales)”.

Esta última es, a juicio de ALUJAS, “el principal indicador que nos permite analizar la eficacia de la intermediación. Las diferencias entre Comunidades Autónomas son aquí mucho más evidentes: Extremadura y Cataluña se sitúan muy por encima de la media⁴⁸.

La baja tasa de participación de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral en España es un hecho constatado desde hace lustros al que, incluso, se alude expresamente en la propia Exposición de Motivos de la Ley 56/2003, de Empleo.

Se estima que el índice de intermediación pública se redujo “desde el nivel próximo al 30% característico del periodo 1978-1980 hasta un nivel aproximado del 15% durante el año 2002”⁴⁹.

Consciente de esta situación, la propia ley 56/2003 en su artículo sexto llega incluso a prever medidas correctoras cuando señala que “una atención eficaz y de calidad constituye la base para incrementar progresivamente las tasas de intermediación laboral de los servicios de empleo”.

En esta línea de propuestas de mejora, ALUJAS considera que “el aumento de la eficacia de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral requiere ofrecer un mejor servicio a las empresas, identificando a los candidatos más adecuados, informando a los empleadores de todos los instrumentos que pueden utilizar para cubrir sus necesidades y facilitar un acceso rápido de los demandantes de empleo al servicio público a través de la red”⁵⁰.

Sin embargo, no es éste un problema que afecte únicamente a España sino también a otros países de nuestro entorno: a nivel europeo se constató “que la presencia en los procesos de intermediación laboral, medido como proporción de las colocaciones gestionadas por el sector público respecto del total, ha ido reduciéndose paulatinamente”, siendo el índice de participación mucho más bajo en los países mediterráneos e Irlanda frente a Austria, Holanda, Finlandia o Reino Unido⁵¹.

⁴⁸ Joan Antoni Alujas Ruiz; “La Eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la Intermediación Laboral A Nivel Autonómico”. *Tribuna Económica* nº 841/2008, p.170.

⁴⁹ Valeriano Gómez Sánchez; “La Intermediación Laboral Pública en España”. *Op. cit.*

⁵⁰ Joan Antoni Alujas Ruiz, “El Servicio Público de Empleo y su Labor como Intermediario en el Mercado de Trabajo en España. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales nº 53/2007; p. 50.

⁵¹ Valeriano Gómez Sánchez; “La Intermediación laboral pública en España. Una Perspectiva Comparada”. *Op. cit.*

4.2.1. Aproximación crítica a las posibles causas de la baja tasa de intermediación directa

Como la doctrina española ha puesto de manifiesto, resulta significativo que no sólo sea bajo el porcentaje de personas desempleadas que consiguen un trabajo gracias a los servicios públicos de empleo sino que, paralelamente, también es bajo el número de empresas que acuden a los servicios públicos de empleo para cubrir vacantes.

Merece la pena detenerse en este último punto puesto que por muchas reformas e innovaciones que se impulsen para modernizar los servicios públicos de empleo escasa trascendencia pueden tener si los empresarios prefieren captar la mano de obra que precisan por otros cauces formales o informales (internet, redes sociales...).

No faltan autores que consideran que entre las causas de la muy baja tasa de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo se encuentra el hecho de que “no se genera una confianza suficiente entre los empleadores para que utilicen este servicio como mecanismo que facilite la contratación”⁵². Aunque también pudiera suceder que la reticencia de los empleadores fuera de difícil explicación lógica, como lo es, por ejemplo, el hecho de que aunque el importe de las cotizaciones que han de abonar sea el mismo, opten en un abrumador porcentaje por las Mutuas de Accidentes de Trabajo antes que por el aseguramiento de los riesgos con la Entidad Gestora⁵³.

En todo caso, lo cierto es que los servicios públicos de empleo no gozan de buena presa y esta “mala imagen” puede que también estar influenciada por la “falta de difusión y visibilidad de los servicios de la Administración Pública de Empleo y la creencia estereotipada de las funciones de lo servicios públicos de empleo reducidos a la “tarjeta del paro”⁵⁴.

Buen ejemplo de la (des)confianza “popular” ante este servicio público es la “tradicción” de denominar “oficina del paro” a las oficinas de los servicios públicos autonómicos, término que ya antes se aplicaba a las oficinas del INEM.

Para evidenciar la brecha que existe actualmente entre la intermediación

⁵² Javier Calvo Gallego y Miguel Rodríguez-Piñero Royo (Dirs.); Colocación y Servicios de Empleo. Op. cit; p.387.

⁵³ “La cuota de mercado de las Mutuas en contingencias profesionales, medida por la afiliación de empresas a las Mutuas, respecto al total del Sistema ha pasado del 98,07% en Septiembre de 2012 al 98,15% en Septiembre de 2013 La cuota de mercado de las Mutuas en contingencias comunes, medida por la afiliación de empresas a las Mutuas, respecto al total del Sistema ha pasado del 79,12% en Septiembre de 2012 al 80,38% en Septiembre de 2013”.

Datos publicados en: http://www.amat.es/cifras_y_datos.3php

⁵⁴ Sara Rodríguez Sánchez, Elena Ortega Campos, y Yolanda Navarro Abal; “Aproximación al Análisis de la Optimización de los Servicios Públicos para la Búsqueda de Empleo en una Muestra de Jóvenes”. Op. cit.; p.65.

laboral directa o pública y la privada basta confrontar los datos contenidos en el Informe Regional Aempleo del Mercado Laboral: en el primer trimestre de 2013 “las ETT intermediaron en el 14,6% de las colocaciones, frente al 2,2% de los servicios públicos. Jóvenes y mujeres son los mayores beneficiarios de la intermediación de las ETT, doce y cinco veces superior a las de los servicios públicos”⁵⁵.

Datos estos últimos que vienen a coincidir con la afirmación de ALUJAS⁵⁶ de que “la eficacia como intermediario en el mercado laboral es claramente superior en el caso de las ETT”.

Dicho lo cual, y pese a la abrumadora diferencia, a la hora de valorar globalmente estos datos también habría que tener presente otros elementos para evitar alcanzar conclusiones inexactas o erróneas:

Habría que tener en cuenta, por ejemplo, el “perfil de los usuarios de los servicios públicos de empleo, con mayores dificultades para encontrar un empleo”⁵⁷ que quienes encuentran trabajo por medio de agencias de colocación o ETT.

O que “buena parte de las acciones de intermediación especial (programas de acompañamiento, agentes de intermediación...) tienen carácter temporal por lo que la discontinuidad de los mismos es un problema añadido”⁵⁸.

En este sentido, se comparte la tesis de FERNÁNDEZ GARRIDO quien señala que “hay que relativizar siempre los resultados y análisis y llevar estos a una desagregación a nivel autonómico para valorar situaciones y problemas”. Y además, que “cuando se analizan los segmentos o perfiles demográficos de demandantes en los que la intermediación tiene un mayor éxito se omite que sería imprescindible realizar contrastaciones”⁵⁹.

Sólo así se podría encontrar explicación a que el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) sea de los que obtienen mejores resultados en cuanto a tasa de intermediación⁶⁰ pero pese a ello es una de las Comunidades Autónomas con mayor tasa de desempleo.

⁵⁵ http://www.asempleo.com/notas/NP_I.%20Regional%20ITR13.pdf

⁵⁶ Joan Antoni Alujas Ruiz; “La Intermediación Laboral a Nivel Autonómico: Servicios Públicos de Empleo Versus Empresas de Trabajo Temporal”. Op. cit.; p.117.

⁵⁷ Joan Antoni Alujas Ruiz; “La Eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la Intermediación Laboral a Nivel Autonómico”. Op. cit.; p. 175.

⁵⁸ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Op. cit.; p. 113.

⁵⁹ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Op. cit.; pp. 113 y 115.

⁶⁰ http://www.asempleo.com/notas/NP_I.%20Regional%20ITR13.pdf

4.3. Información actual y veraz: el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo

Para las personas que buscan empleo disponer de una información actualizada de todas las ofertas de trabajo existentes resulta clave para su empleabilidad.

De ahí la importancia del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), que se configura a la luz del artículo 7 bis de la Ley 56/2003 como uno de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

Legalmente se le describe como “un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral”(art. 7 bis c) de la Ley 56/2003).

Comenzó su funcionamiento en el año 2005. Entre los objetivos del SISPE se encuentra el de coordinar a los servicios públicos de empleo, respetando la diversidad territorial y la autonomía de gestión”.

El SISPE “permite integrar la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo” y además hace posible compartir, integrar, y coordinar tanto la información propia de cada uno de los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos, como las actuaciones y estrategias orientadas a favorecer la inserción laboral”⁶¹.

Especialmente relevante son las estadísticas nacionales que elabora sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

4.4. Mejorar la intermediación, objetivo de la Ley 11/2013 de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo

La Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo, incorporó “medidas relacionadas con la mejora de la intermediación laboral, cuya eficacia hace necesario eliminar cualquier traba que obstaculice la rápida cobertura de los puestos de trabajo disponibles permitiendo que cualquier persona tenga conocimiento de las ofertas de empleo”.

Concretamente, el capítulo IV del Título I lleva por rúbrica el revelador título de “Mejora de la Intermediación” y su artículo 16 da nueva redacción al artículo 8.2.b) de la Ley 56/2003, a fin de crear “una base de datos común,

⁶¹ Nota Informativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sistema de Información de los Sistemas Públicos de Empleo. Modernización de la Gestión. Mejora en la Medición del Paro Registrado. pp. 2 y 3.

Portal Único de Empleo, que posibilite la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio del Estado, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo⁶².

Esta iniciativa no puede sino ser valorada positivamente ya que una constante crítica hacia los servicios públicos españoles ha sido la falta de cruce de datos e intercambio de información entre las Comunidades Autónomas, de ahí la necesidad de buscar solución a este problema⁶³.

4.4.1. Las TIC y la Intermediación laboral

Dado que las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) se han convertido en parte integrante de la vida cotidiana, sobre todo de la población más joven, la Administración aspira a incorporarlas igualmente a su modelo de gestión.

De hecho, la creación de una web que ofrezca toda la información sobre empleo es un objetivo que se viene persiguiendo desde hace años: el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, ya preveía que “el Servicio Público de Empleo Estatal pondría en práctica una plataforma web de información y orientación profesional en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo que contenga información relacionada, clara, organizada y completa, en la que se relacionen oportunidades de formación, de empleo, el procedimiento de acreditación de la experiencia laboral, y datos informativos del mercado laboral para sectores y áreas profesionales”.

No cabe duda que mejorar el uso de las TIC es un área que ha de ser más y mejor explotada por los servicios públicos de empleo puesto que son numerosos los ejemplos de buenas prácticas administrativas europeas basadas en el uso de las nuevas tecnologías (recursos e, servicios on line, call centres...). Intensificar los recursos de comunicación virtual permite, además, poder dedicar más efectivos a la atención personalizada de aquellos usuarios en situaciones más desfavorecidas. Otra ventaja indirecta es que cuando los servicios públicos recurren a las nuevas tecnologías para conectar con los usuarios ello también hace que estos adquieran o mejoren sus destrezas informáticas que son esenciales en el moderno mercado de trabajo⁶⁴.

Entre las medidas de modernización en el ámbito de la intermediación laboral en España puede mencionarse la página web “Punto de Encuentro de

⁶² Miguel Rodríguez-Piñero Royo; “Medidas en Materia de Intermediación Laboral y Trabajo Temporal” en: M^a Fernanda Fernández López y Javier Calvo Gallero (Dir.); La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: Desempleo, Empleo y Ocupación Juvenil. Bomarzo. Albacete. 2013; p.322.

⁶³ “Panorama de Situación de los Jóvenes”. Observatorio de Empleo Joven. UGT. 2010.

⁶⁴ HoPES Working Group- PES Efficiency Working Group. October 2013; pp.13-15.

Empleo” del Servicio Público de Empleo Estatal, que permite “una interacción directa, libre, sencilla y gratuita entre las empresas y los demandantes de empleo”⁶⁵. El programa informático permite a los usuarios inscribirse, utilizar los servicios de búsqueda, consulta e inscripción a ofertas de trabajo, creación de currículum, anunciarse para que las empresas les encuentren como demandante de empleo y creación de alertas para que le lleguen las nuevas ofertas por correo y/o SMS.

Sin embargo presenta el inconveniente de que a dicha web sólo se incorporan las ofertas de trabajo que llegan a la Administración central.

4.4.2. El Portal Único de Empleo

La Recomendación del Consejo 9.7.2013 en referencia a España destaca la necesidad de reforzar la cooperación entre los servicios de empleo públicos nacionales y regionales y poner totalmente en funcionamiento el Portal Único de Empleo⁶⁶.

En aras de la consecución de este objetivo y con el fin de superar las limitaciones existentes y crear una única base de datos de las ofertas de trabajo, públicas y privadas, que reciben las distintas administraciones públicas, el Gobierno anunció la puesta en funcionamiento del Portal Único de Empleo.

El Portal Único de Empleo se configura como una herramienta para favorecer la intermediación por medio de las TIC y que se “orientará hacia su compatibilidad e interoperatividad con los canales más habituales de búsqueda de información (redes sociales, blogs, foros, etcétera)”.

Por parte del Ministerio de Empleo se publicitó su puesta en marcha para abril 2014, pero no se cumplieron los plazos.

4.5. La intermediación laboral y el Servicio Andaluz de Empleo

Dada la transferencia de la gestión de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, éstas “están llamadas a desempeñar un “rol proactivo” en el desarrollo de la intermediación laboral” lo que sin duda diferencia a España de otros países de nuestro entorno⁶⁷.

Como no podía ser de otra manera, el Servicio Andaluz de Empleo, asume entre sus funciones la intermediación en el mercado laboral (artículo 3.2.c) de la Ley 4/2002).

⁶⁵ <https://punteencuentro.sepe.es/portalPunto/>

⁶⁶ Recomendación del Consejo 9.7.2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 (DOUE de 30.7.2013 C 217). p. 83.

⁶⁷ Francisco Javier Luque Castillo; “Las Políticas Activas de Empleo en la Andalucía Actual”. Marco Normativo, Recursos Disponibles y Red de Actores. III Congreso Anual de la REPS; p.4.

5.5.1. Agentes de intermediación laboral

Son citados como ejemplo de “buenas prácticas a seguir” por otros servicios públicos de empleo⁶⁸.

Se trata de un proyecto iniciado en 2004 y cuya finalidad primordial es “atender las necesidades de las empresas andaluzas en materia de Recursos Humanos y Empleo. Realizan visitas a las empresas andaluzas con el objetivo de informar a las mismas sobre los diferentes servicios del Servicio Andaluz de Empleo y ofrecerles, a través de un servicio personalizado y un asesoramiento continuado, candidatos adecuados a sus necesidades de personal”. Se configura, pues, como “un servicio especializado en la gestión rápida y eficaz de las ofertas de empleo formuladas por las empresas”⁶⁹.

5.5.2. La intermediación telemática en Andalucía

Como Fernández Garrido⁷⁰ destaca, el SAE fue “pionero en habilitar recursos como avisos en móviles utilizados en otros países comunitarios” y el mismo autor cita al Servicio Andaluz de Empleo como ejemplo de “buena práctica a seguir” en lo que se refiere a sus portales electrónicos.

Con todo, y como crítica constructiva, se echa en falta en dichos portales electrónicos la inclusión de la normativa aplicable a las diferentes instituciones y programas de los que se informa.

Y más concretamente, dada las modificaciones continuas que sufre la legislación laboral sería deseable que se instaurara un buscador de legislación autonómica que contuviera los textos consolidados, con lo que se evitaría la inseguridad jurídica.

5.5.3. La oficina virtual de empleo y los cajeros multimedia

Se accede a ella a través de una página web⁷¹. Sus contenidos van dirigidos tanto a personas demandantes de empleo como a empresas.

En 2013, la Oficina Virtual llegó a disponer “de más de 2,7 millones de usuarios activos para la realización de distintas gestiones telemáticas y de 3.531 empresas”.

Un dato muy significativo es que en 2013 más del 80% de las renovaciones de demandas de empleo fueran tramitadas a través de medios telemáticos, por lo que ya es posible renovar la demanda de empleo incluso desde el propio domicilio a través del Área Personal del Demandante (APD).

⁶⁸ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Op. cit.; p. 114.

⁶⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/websae/portal/es/informacion/intermediacion/agentesIntermediacion/presentacion/>.

⁷⁰ Julio Fernández Garrido; “Los Retos de los Servicios Públicos de Empleo. Una Visión Externa”. Op. cit.; p. 114.

⁷¹ www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo.

Además el SAE cuenta con una “una red de 1.014 cajeros multimedia que permiten renovar y modificar la demanda de empleo y realizar distintas gestiones como la consulta de nuevas ofertas de trabajo y la emisión de documentación”. Y ha puesto a disposición de los demandantes de empleo zonas TIC en 154 sedes del SAE para que puedan acceder a internet y realizar consultas y gestiones como consultar los servicios de orientación laboral o las ofertas de empleo disponibles en ese momento⁷².

⁷² http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/websae/portal/es/institucional/comunicacionSAE/noticias/140502_Balance_TIC_SAE.html