

# LAS AGENCIAS U OFICINAS DE COLOCACIÓN COMO FUENTE DE RECLUTAMIENTO

Por IGNACIO FLÓREZ SABORIDO Y MANUEL GONZÁLEZ RENDÓN\*

**SUMARIO:** I. Introducción.-II. Definición y antecedentes históricos.-III. Evolución del sistema de mediación en el empleo en España.-IV. Funcionamiento de las oficinas públicas de empleo en España. La gestión de la colocación.-V. Peculiaridades del sistema público de mediación en el empleo en España: 1. *La libertad de contratación y elección del empresario con respecto a los candidatos remitidos por la oficina pública de empleo.* 2. *La escasa incidencia efectiva de la actuación mediadora de los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo español.*

## I. INTRODUCCIÓN

Siempre que se quiera contratar a un nuevo empleado es necesario iniciar un proceso de búsqueda de posibles candidatos. Pues bien, el proceso de reclutamiento consiste básicamente en esto, y por ello puede ser definido de la siguiente forma:

«El reclutamiento es aquel proceso que tiene como objetivo localizar y atraer un número adecuado de candidatos con las cualificaciones requeridas, de modo que posteriormente puedan seleccionarse a las personas más idóneas para cubrir las vacantes existentes en la organización».

Esta definición viene prácticamente a coincidir con las proporcionadas por otros autores como PETERSON y TRACY (1979), SCHULER (1981), PEIRÓ (1983), GORDON (1986), PUCHOL (1986), etc (1).

---

\* Profesores de Organización de Empresas de la Universidad de Sevilla.

(1) Entre otros:

PETERSON, R.B. y Tracy, L.: *Systematic Management of Human Resources*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979, pág. 113.

SCHULER, R.S.: *Personnel and Human Resource Management*, West Publishing Company, St. Paul, Minnesota, 1981, pág. 122.

PEIRÓ, J.M.: *Psicología de la Organización*, Vol. I, UNED, Madrid, 1983, pág. 255.

GORDON, J.R.: *Human Resource Management*, Allyn and Bacon, Inc., Boston, 1986, pág. 76.

PUCHOL, L.: *Dirección de Personal y Función de Empleo*, Ciencia 3, Madrid, 1986, pág. 41.

Es evidente, que en el proceso de reclutamiento, la empresa debe buscar a los candidatos entre las personas que constituyen el mercado relevante. No obstante, en función del puesto de trabajo que se pretenda cubrir, existen instituciones, entidades, organizaciones o colectivos concretos que permiten acceder a un número más o menos importante de candidatos potenciales. Estos «emplazamientos» en los que buscar candidatos constituyen las denominadas fuentes de reclutamiento. Una de estas fuentes de reclutamiento está constituida por las agencias u oficinas de colocación.

Al igual que ocurre con otras actividades humanas, siempre que existe un mercado surge la figura del intermediario. El mercado de trabajo no es ajeno a este hecho, y la función mediadora es cumplida por las agencias u oficinas de colocación. Dentro de esta categoría, en España se encontrarían las agencias privadas de colocación y las agencias públicas del Instituto Nacional de Empleo (INEM). En las universidades españolas, dentro de la categoría de las oficinas públicas de empleo, se encuentran los Centros de Orientación e Información de Empleo (COIE), que son oficinas delegadas del INEM y por tanto realizan funciones de reclutamiento y mediación.

## II. DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las agencias u oficinas de colocación, tal y como las define la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el Convenio nº 34 (Ginebra, 1933), ratificado por España (2), son:

«Cualquier persona física o jurídica que sirva de intermediario para procurar un empleo a un trabajador, o un trabajador a un empleador».

Se trata de una definición muy amplia en la que sin embargo, como se expresa en el propio Convenio, no se incluyen los periódicos u otras publicaciones a no ser que tengan por objeto exclusivo o principal el de actuar como intermediarios entre empleadores y trabajadores. Dentro de esta definición se incluyen todas aquellas organizaciones, ya sean públicas o privadas, gratuitas o retribuidas, con o sin ánimo de lucro, que desempeñan esta labor de intermediación.

Las oficinas gratuitas de colocación son aquéllas que realizan su actividad sin que suponga coste alguno para la empresa cliente o el trabajador. En cambio, las oficinas retribuidas perciben, ya sea de uno u otro, un cantidad como pago de sus servicios. Este segundo tipo de agencias pueden actuar, a su vez, con o sin ánimo de lucro.

Las oficinas retribuidas con fines lucrativos se caracterizan porque tratan de obtener, ya sea del trabajador o del empleador, un beneficio material directo o indirecto, mientras que las oficinas retribuidas sin ánimo de lucro son aqué-

(2) Gaceta de 31 de marzo de 1935.

llas que, sin buscar un beneficio material, perciban del empleador o del trabajador, por dichos servicios, un derecho de entrada, una cotización o una remuneración cualquiera (art. 1, párr. 1, a) y b) del Convenio nº 96 de la OIT de 1949).

Las agencias de colocación surgen durante el siglo XIX coincidiendo con los períodos depresivos de ciclo económico. En su origen, estas agencias no prestaban un servicio comercial dirigido a las empresas sino que eran de carácter benéfico o se aprovechaban de las escasas ofertas de empleo para obtener beneficios de los trabajadores, haciéndoles pagar un canon por sus servicios. Como reacción a la existencia de este segundo tipo de agencias, algunos sindicatos crean sus propias bolsas de trabajo, empleando en algunos casos locales cedidos por los municipios (PELLOUTER, 1978) (3). Igualmente, algunos municipios actúan directamente en este mercado, aunque los mismos no contaban con fondos suficientes y se limitaban fundamentalmente a funcionar en épocas de crisis (BOWES, 1988) (4). Estas agencias municipales constituyen las primeras oficinas públicas de empleo. Con el transcurso del tiempo, la intervención pública se extiende y consolida a través de la intervención de la Administración Central. De este modo, en Gran Bretaña se organiza en 1909 la primera red estatal de oficinas de colocación (CACHÓN, 1979) (5). En 1926, según un informe presentado en la 8.ª Reunión de la OIT, 35 países contaban ya con una red nacional de oficinas públicas de empleo. En España, al igual que en los Estados Unidos (6), no se organiza una red estatal de oficinas de empleo hasta la década de los 30.

En la evolución de los sistemas de mediación en el empleo a nivel mundial, han tenido gran importancia los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizados sobre esta materia. Los acuerdos que más impacto han tenido sobre esta evolución han sido los siguientes:

– Convenio n.º 2 de 1919 (ratificado por España el 13 de agosto de 1922), por el que los países firmantes se comprometen a crear un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación.

– Convenio n.º 88 de 1948, (ratificado por España (BOE de 11 de enero de

- (3) PELLOUTIER, F.: *Historia de las Bolsas de Trabajo*, Zero, Madrid, 1978.  
 (4) BOWES, L.: *Recursos Humanos en la Empresa: Captación y Motivación*, Plaza y Janes, Barcelona, 1988, págs. 41-43.  
 (5) CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: «Los Servicios Públicos de Empleo». *Información Comercial Española*, Septiembre, 1979, págs. 117-137.  
 (6) La red nacional de oficinas de empleo (United States Employment Service) aparece en los Estados Unidos durante los años de la gran depresión, con el objeto de servir de instrumento de lucha contra el desempleo (NOVIT, 1986). Concretamente, su nacimiento tiene lugar en 1933 (ROBBINS, 1982).  
 NOVIT, M.S.: *Essentials of Personnel Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, pág. 65.  
 ROBBINS, S.P.: *Personnel. The Management of Human Resources*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1982, pág. 107.

1961), por el que los Estados se comprometen a mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público gratuito de empleo.

– Convenio n.º 96 de 1949 (ratificado por España, BOE de 23 de mayo de 1972), relativo a las agencias retribuidas de colocación. Este Convenio considera dos posibilidades excluyentes entre sí de tratamiento de las agencias retribuidas de colocación para los países que lo ratifiquen:

\* Por un lado, supresión progresiva de las agencias retribuidas con fines lucrativos sustituyéndolas por oficinas públicas de empleo, y regulando el resto de agencias retribuidas. Dichas agencias no pueden suprimirse hasta que no se haya establecido un servicio público de empleo.

\* Por otro, reglamentación de todas las agencias retribuidas de colocación, incluyendo aquéllas con fines lucrativos.

La regulación de las agencias retribuidas, de acuerdo con lo establecido en el Convenio n.º 96, implica la concesión de una autorización administrativa, así como el control público de sus actividades.

En la actualidad, la existencia de agencias de colocación es algo común a cualquier país. No obstante, existen diferencias en la forma en la que se articula el sistema de mediación en el empleo. De este modo, hay países en los que existe un monopolio público en la prestación de este servicio, como ha ocurrido con España hasta diciembre de 1993, mientras que en otros, como por ejemplo en los Estados Unidos, existen oficinas privadas de colocación, con o sin ánimo de lucro, junto con las oficinas públicas. Estas agencias privadas, como señala SLOANE (1983) (7), llegan a cobrar, ya sea al candidato o al empleador, entre un 10 y un 30 por ciento del salario del primer año del empleado.

Habitualmente en todos los países existe una cierta controversia entre los defensores de un sistema de mediación público en el empleo y de los defensores de las oficinas privadas de colocación. El carácter público o la intervención del Estado en el mercado de trabajo viene justificada para hacer frente a los posibles abusos de los empresarios (prácticas de reclutamiento y contractuales abusivas o ilegales) y por salvaguardar determinados principios como puede ser el de igualdad en el acceso al empleo. Existen otras justificaciones de índole económica para mantener en régimen de monopolio al Servicio Público de Empleo o al menos para limitar la actuación de las agencias privadas de colocación, como puede ser la que surge de una economía de escala que reduciría costes al existir un único centro para compaginar ofertas y demandas de trabajo, evitando distorsiones en la información. En cambio, los defensores de las agencias privadas suelen acusar al sistema público de inoperancia y exceso de burocratización, considerando al mismo tiempo que las agencias privadas contribuyen en gran medida al funcionamiento del mercado de trabajo como consecuencia de su alto grado de profesionalización y especialización, beneficiando de este modo tanto a las empresas como a los trabajadores (CABRILLO,

(7) SLOANE, A.A.: *Personnel: Managing Human Resources*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, págs. 104-105.

1993) (8). No obstante, como señala JIMENO (1993) (9), existen países donde el monopolio de las agencias públicas de empleo no se discute, porque tanto empleadores como trabajadores se encuentran satisfechos con los servicios de colocación que éstas ofrecen. Las agencias públicas de empleo de los países nórdicos, principalmente Suecia y Noruega, son un ejemplo de este caso.

### III. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE MEDIACIÓN EN EL EMPLEO EN ESPAÑA

Aunque España ratificó el Convenio n.º 2 de la OIT en 1922, por el que se comprometía a crear un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, sin embargo, no crea un servicio público de empleo a nivel nacional hasta 1931, durante la Segunda República. Concretamente, la Ley de Colocación Obrera, de 27 de noviembre de 1931 (10) creó, bajo la dependencia del entonces Ministerio de Trabajo y Previsión, el Servicio de Colocación Obrera, cuya función de mediación en el mercado de trabajo se realizaba con carácter gratuito tanto para obreros como patronos. Al mismo tiempo esta Ley expresamente prohibió la actuación de las empresas comerciales de colocación y las agencias de pago, fijando el plazo de un año para el cese de sus funciones. No obstante, esta prohibición no afectó a las agencias privadas de colocación que fueran gratuitas para los trabajadores.

El Servicio de Colocación Obrera tenía una organización bastante compleja pues estaba constituido por una Oficina Central, que ejercía funciones de dirección, coordinación e inspección de toda la red, y por Oficinas creadas y gestionadas directamente por los municipios, provincias, mancomunidades de municipios y regiones, interviniendo de este modo un gran número de organismos públicos en la composición del Servicio de Colocación Obrera.

La presentación de ofertas y demandas de empleo no era obligatoria ni para empresarios ni trabajadores (11). No obstante, tal y como se recogía en el

- (8) CABRILLO, F.: «Búsqueda de Empleo», *Círculo de Empresarios*, Nº 57, Diciembre, 1993, págs. 95-105.
- (9) JIMENO, J.F.: «La Reforma del Instituto Nacional de Empleo como Mecanismo de Intermediación en el Mercado de Trabajo», *Círculo de Empresarios*, Nº 57, Diciembre, 1993, págs. 231-251.
- (10) El Reglamento que desarrolla esta Ley fue aprobado mediante Decreto de 6 de agosto de 1932.
- (11) En este sentido es muy ilustrativo el contenido del art. 4º, párrafo 2º del Reglamento de desarrollo de la Ley de Colocación Obrera (Decreto de 6 de agosto de 1932), que señala lo siguiente: «...habrán de ser, por tanto, los mismos Registros y oficinas quienes, por la acertada orientación que sigan y los útiles rendimientos que logren, se ganen la confianza de las partes interesadas, produciéndoles en convencimiento de que les será provechoso servirse de los organismos oficiales de colocación».

texto de la Ley, el Ministro de Trabajo y Previsión Social estaba habilitado para establecer, mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, la obligación de utilizar las oficinas de empleo tanto para empresarios como para trabajadores, pudiendo igualmente introducir la obligación de los empresarios de aceptar los trabajadores remitidos por la Oficina, como la obligación de los trabajadores de aceptar los puestos de trabajo proporcionados por ella.

Durante el período franquista, la Ley de Colocación Obrera, de 10 de febrero de 1943 (12), crea el denominado Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación (más tarde denominado Servicio Nacional de Colocación, SNC), bajo la dependencia de la Delegación Nacional de Sindicatos y bajo la inspección del Ministerio de Trabajo. Este servicio supone la creación de una red de oficinas provinciales y comarcales, así como registros locales de colocación, que operan con carácter gratuito y en régimen de monopolio, prohibiéndose expresamente la existencia de agencias u organismos privados de cualquier clase, dedicados a la colocación. Igualmente, la Ley estableció la obligación de los empresarios de solicitar a las oficinas de colocación los trabajadores que necesitaran, así como la obligación de inscripción de los trabajadores demandantes de empleo. Este sistema de mediación en el empleo, caracterizado por el monopolio público, con la consiguiente prohibición de las agencias privadas de colocación, y la obligación de los empresarios de utilizar los servicios públicos de empleo, ha estado vigente en España hasta diciembre de 1993. No obstante, el sistema público de empleo ha sufrido desde entonces diversas transformaciones en su organización.

En 1975, se produce una importante reforma del servicio público de empleo, que sin embargo, no afecta a la configuración del sistema de mediación en el mercado de trabajo, manteniéndose el monopolio público con carácter gratuito y la obligación de utilización de los servicios públicos de empleo por parte del trabajador y el empresario. Esta reforma se produce, por un lado, por el inicio del proceso de transición política, y por otro, por la severidad de la crisis económica de principios de los 70. Como consecuencia de la progresiva eliminación de la Organización Sindical del régimen, bajo cuya dependencia se encontraba la gestión de la ocupación a través del SNC, los servicios públicos de empleo pasan a depender, por medio del Decreto-Ley 1/1975, de 22 de marzo, del Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, el cual puso en marcha la Red Nacional de Oficinas de Empleo el 1 de octubre de 1976. En opinión de CACHÓN (1979) (13), el SEAF apenas tuvo incidencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y conservó la mala imagen que los Servicios de Colocación tenían entre trabajadores y empresarios.

(12) El Reglamento de desarrollo de esta Ley fue aprobado 16 años más tarde, mediante Decreto de 9 de julio de 1959.

(13) CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: «Los Servicios Públicos de Empleo», *Información Comercial Española*, Septiembre, 1979, págs. 117-137.

En 1978 se produce una nueva reforma del sistema público de empleo como consecuencia de los compromisos adquiridos en octubre de 1977 en los Pactos de la Moncloa, suscritos por los partidos políticos con representación parlamentaria en ese momento, los cuales fueron ratificados en los primeros días de noviembre por el Congreso y el Senado. De este modo, mediante el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, se crea un organismo específico que se ocupa, entre otras funciones, de las acciones de colocación del servicio público de empleo. Se trata del Instituto Nacional de Empleo (INEM), que continúa vigente en la actualidad. El INEM es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales. Está dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Desde la creación del INEM en 1978 las críticas sobre su actuación mediadora en el mercado de trabajo han sido continuas, ya que sus funciones se han limitado a la realización de tareas puramente contables del mercado de trabajo y a facilitar listados de buscadores de empleo a empresarios que lo solicitan (ALCAIDE, FLÓREZ y GONZÁLEZ, 1992) (14). Como señalaba VALDÉS (1982) (15), «las oficinas de empleo están desempeñando funciones descarnadamente burocráticas, comportándose como simples lugares de concentración de demandas y ofertas de empleo, meros notarios de encuentros contractuales, la mayoría de ellos celebrados, además, al margen de los circuitos oficiales y respecto a los cuales las oficinas se limitan a convalidarlos con sospechosos fines estadísticos». No obstante, las críticas a los servicios públicos de empleo no son, como ya hemos señalado, algo exclusivo de España, así por ejemplo, DAVIES (1969) (16), al referirse a los oficinas públicas de empleo de los Estados Unidos, señala que el principal problema de las mismas es que no reclutan candidatos, sino que pasivamente asisten a los trabajadores que acuden a ellas.

La toma de consciencia de la ineficacia de los servicios públicos de empleo ha dado lugar a que en diciembre de 1993, por medio del RDL 18/1993, de 3 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación (actualmente, Ley 10/1994, de 19 de mayo), se produzca, entre otras actuaciones, una

(14) ALCAIDE CASTRO, M.; FLÓREZ SABORIDO, I.; y GONZÁLEZ RENDÓN, M.: «La Gestión de Recursos Humanos en España». Capítulo del libro *Tempori Serviendum, Homenaje al Prof. Dr. Jaime Gil Aluja*, Milladoiro, 1992, pág. 22. Ver igualmente: FLÓREZ SABORIDO, I.; GONZÁLEZ RENDÓN, M.; y ALCAIDE CASTRO, M.: «Human Resource Management in Spain». *Employee Relations*. «Human Resource Management in the European Community». Part 2. Vol. 14 Number 5. 1992, pág. 50.

(15) VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Política de Empleo y Protección del Desempleo en España: Datos para una Evaluación», *Documentación Laboral*, Nº 6, Octubre/Diciembre, 1982, págs. 27-52.

(16) DAVIES, G.K.: «Needed: A National Job-Matching Network», *Harvard Business Review*, September/October, 1969, págs. 63-72.

importante reforma del sistema de mediación en el empleo en España. Esta reforma se ha caracterizado por las siguientes actuaciones:

– En primer lugar, la supresión del monopolio de los servicios públicos de empleo establecido en el ordenamiento jurídico español desde 1943 (Ley de Colocación de 1943).

– En segundo lugar, según se establece en el artículo 1.2 de la Ley 10/1994, la prohibición de las agencias de colocación con fines lucrativos. No obstante, como se señala en este mismo artículo, el Servicio Público de Empleo podrá autorizar, en las condiciones que se determine en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo, la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos, siempre que la remuneración que reciban del empresario y del trabajador se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados. Esta reforma supone en definitiva el reconocimiento de otros intermediarios, tanto públicos como privados, además del INEM, en el mercado de trabajo español, con la condición de que actúen sin ánimo de lucro aun cuando sus servicios estén retribuidos.

– Finalmente, la eliminación de la obligación empresarial, salvo en determinadas circunstancias, de contratar a través de las oficinas públicas de empleo (17), así como la supresión de otras obligaciones formales, como la de someter los anuncios de reclutamiento al control previo del INEM, mediante la exigencia del visado de dichos anuncios (18).

#### IV. FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS PÚBLICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA. LA GESTIÓN DE LA COLOCACIÓN

La solicitud formal realizada por el empresario ante la oficina pública de empleo del INEM requiriendo trabajadores para cubrir un puesto de trabajo, recibe la denominación de «oferta de empleo». Aunque la Ley 10/1994 suprime de forma general la obligación empresarial de contratación a través de las oficinas públicas de empleo, sin embargo, esta obligación se mantiene en de-

(17) El RDL 18/1993 derogó expresamente el art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo), y el art. 42.1 de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1989, de 8 de octubre), que establecían la obligación de los empresarios de solicitar de las Oficinas de Empleo los trabajadores que éstos necesitaran.

(18) En este sentido, el ya derogado art. 44.2 de la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980, de 8 de octubre), establecía:

«Cuando no pudiera atenderse a una oferta de empleo por no existir en el Instituto Nacional de Empleo demandantes inscritos que reúnan los perfiles profesionales que se exigen para cubrir el puesto de trabajo solicitado a juicio del empleador, éste podrá hacer publicidad de su oferta previo visado de la misma por el Instituto Nacional de Empleo, o a contratar directamente con el trabajador que considere idóneo».

terminadas circunstancias. Concretamente, se trata de aquellos casos en los que se pretende contratar a personas pertenecientes a determinados colectivos cuyo empleo está subvencionado, y alguna modalidad contractual que tiene como fin el fomento del empleo, al exigirlo su normativa. De un modo específico, estos casos son los siguientes:

a) Contratación de minusválidos por Centros Especiales de Empleo. El art. 4.2 del Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo, señala que los titulares de estos centros «...deberán solicitar de la correspondiente Oficina de Empleo los trabajadores minusválidos que pretendan emplear...».

b) Contratación de trabajadores minusválidos, por tiempo indefinido y jornada completa, acogidos a las subvenciones y bonificaciones del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de este tipo de trabajadores. A tenor de lo dispuesto en el art. 8 de este Real Decreto, las empresas deben solicitar los trabajadores minusválidos a la correspondiente Oficina de Empleo para tener derecho a los incentivos económicos asociados a este tipo de contratación.

c) Contratación temporal como medida de fomento del empleo. La Ley 10/1994, en su disposición adicional sexta, señala que «los empresarios deberán contratar (en la modalidad de temporal como medida de fomento del empleo) a los trabajadores a través de la correspondiente Oficina de Empleo».

Con independencia de estos casos concretos en los que es obligatoria la presentación de oferta de empleo ante el INEM, nada impide que el empresario acuda de forma voluntaria a las oficinas públicas de empleo para presentar su oferta. La solicitud de trabajadores se efectúa, en todos los casos, en modelo oficial ante cualquier Oficina de Empleo, y puede presentarse personalmente o por teléfono, debiendo en este último caso ratificarse posteriormente por escrito. Por su parte, hay que indicar que la Ley 10/1994 no suprime la obligación legal de los trabajadores de inscribirse en las Oficinas de Empleo, recogida en el art. 42.2 de la Ley Básica de Empleo de 1980.

Aunque en la actualidad, y salvo las excepciones indicadas, no existe la obligación del empresario de presentar las ofertas de empleo ante el INEM, sin embargo, a tenor del art. 1.1 de la Ley 10/1994, los empresarios si están obligados a registrar en la Oficina Pública de Empleo, en el plazo de los 10 días siguientes a su celebración, los contratos que deban celebrarse por escrito o a comunicar, en igual plazo, las contrataciones efectuadas, aunque no exista obligación legal de formalizarlas por escrito. Por tanto, con carácter general, los empresarios no tienen obligación de ofrecer puestos de trabajo mediante el cauce del INEM, sólo tienen que cumplir la obligación legal, a posteriori y una vez concluido el proceso selectivo, de registrar (si existe la obligación legal de formalizar los contratos por escrito) o en otro caso, a comunicar las contrataciones efectuadas a la Oficina Pública de Empleo.

Según el art. 8.2. del ET (Estatuto de los Trabajadores, en su nueva redacción de la Ley 11/1994): «Deberán constar por escrito los contratos de trabaj

cuando así lo exija una disposición legal y, en todo caso, los de prácticas y aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, los contratos de trabajo a domicilio, los contratos para la realización de una obra o servicio determinado, así como los de los trabajadores contratados en España al servicio de empresas españolas en el extranjero. Igualmente constarán por escrito los contratos por tiempo determinado cuya duración sea superior a cuatro semanas». Diversas disposiciones legales exigen forma escrita en los contratos, así las que regulan relaciones laborales de carácter especial, la de determinados contratos temporales y la relación laboral entre trabajador cedido y empresa de trabajo temporal, a lo que hay que añadir las medidas de fomento a la contratación que contienen el requisito de forma escrita para estos contratos subvencionados o bonificados. Concretamente deben ser escritos los contratos de las siguientes relaciones especiales: personal de alta dirección; deportistas profesionales; artistas en espectáculos públicos; personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios, sin asumir el riesgo y ventura de aquéllas; minusválidos en centros especiales de empleo; estibadores portuarios; mineros. También hay que añadir, a la lista del art. 8.2. del ET, algunos contratos temporales en los que su regulación específica exige forma escrita, como son: el contrato de interinidad, el de lanzamiento de nueva actividad, el temporal como medida de fomento del empleo, el de relevo y el de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.

## V. PECULIARIDADES DEL SISTEMA PÚBLICO DE MEDIACIÓN EN EL EMPLEO EN ESPAÑA

Como ha sido indicado con anterioridad, desde 1943 hasta diciembre de 1993, el sistema español de mediación en el empleo ha estado configurado por dos circunstancias: la existencia de monopolio público y la obligación de los empresarios de presentar sus ofertas de empleo en las oficinas públicas. En la actualidad, como se analizó previamente, el monopolio público ha desaparecido y la obligación de los empresarios sólo permanece en circunstancias muy concretas.

A pesar de la existencia de un monopolio público, y la obligación de utilizar las Oficinas Públicas de colocación por parte del empresario, el sistema español de mediación ha tenido dos peculiaridades que se mantienen en la actualidad:

- a) La libertad de contratación y elección del empresario con respecto a los candidatos remitidos por la oficina pública de empleo.
- b) La escasa incidencia efectiva de la actuación mediadora de los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo español.

### 1. La libertad de contratación y elección del empresario con respecto a los candidatos remitidos por la oficina pública de empleo

Aunque tradicionalmente ha existido en España la obligación del empresari-

rio de presentar la oferta en las oficinas públicas de empleo, y aunque esta obligación se mantiene en circunstancias muy concretas, sin embargo este hecho no ha limitado la libertad de contratación y elección del empresario. Quede claro que éste no estaba obligado (19), ni lo está en la actualidad, a contratar a los trabajadores remitidos por la oficina pública de empleo.

En la práctica podría establecerse un sistema en el que el empresario estuviera obligado a contratar a los trabajadores remitidos por la oficina pública de empleo. A este respecto, recordemos que la Ley de Colocación Obrera de 1931 consideraba entonces esta posibilidad, habilitando al Ministro de Trabajo y Previsión Social a adoptar, mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, esta obligación. Un sistema como el descrito ha estado vigente en Italia hasta hace poco, siendo eliminado por una Ley de 28 de febrero de 1987. Se trata del sistema de *chiamata numerica* o *avviamento numerico* (oferta numérica). Este sistema obligaba al empresario a contratar, aunque existían algunas excepciones, a los trabajadores de las listas de espera oficiales en aquellos casos en los que existía obligación de recurrir a las oficinas públicas de empleo (básicamente en los tres niveles inferiores de la escala o clasificación de puestos manuales). Este sistema estaba organizado mediante listas de parados: una lista general, dentro de la que se clasificaban los demandantes de empleo de acuerdo con una puntuación que ponderaba diferentes factores como la duración del desempleo, la existencia de otras rentas en la misma familia, etc.; y listas específicas que agrupaban a los parados por cualificaciones, conservando la misma ordenación relativa que en la lista general. Cuando el empresario acudía a la oficina de empleo, ésta le remitía el desempleado situado en el extremo superior de la lista general, a menos que el empresario hubiese especificado determinadas cualificaciones, en cuyo caso recibía al trabajador situado en el extremo superior de la lista específica. La denominación de este mecanismo (*chiamata numerica*) viene dada al no contar la identidad personal del trabajador y no poder elegir el empresario entre los desempleados (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988) (20).

Un sistema como el descrito tiene la ventaja de que evita cualquier práctica discriminatoria por parte del empresario, aunque sin embargo tiene el inconveniente de que produce una peor adecuación de los candidatos a las empresas que los contratan, al mismo tiempo que supone una injerencia del Estado en una opción íntimamente unida a la libertad de mercado.

(19) Como expresamente señalaba el derogado art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores de 1980.

(20) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Mercado de Trabajo y Política de Empleo en Italia. Informe 1987*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, págs. 327-329.

## 2. La escasa incidencia efectiva de la actuación mediadora de los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo español

El empresario tenía y tiene libertad para seleccionar o rechazar a los desempleados remitidos por la oficina pública de empleo, pero ha estado tradicionalmente obligado a presentar sus ofertas de trabajo en estas oficinas. A pesar de esta obligación formal de presentación de oferta y de la actuación en régimen de monopolio del servicio público de empleo, la actuación mediadora de las agencias públicas ha sido escasa, debido a que el empresario ha tenido la oportunidad de cumplir esta obligación mediante la presentación de una oferta nominativa (21) de empleo que, al ser un mero apunte estadístico, no constituye en sentido estricto una mediación en el mercado de trabajo.

Prueba de lo que estamos comentando es que en el período comprendido entre 1978 y 1993, y excluyendo las ofertas nominativas por no constituir una mediación en sentido estricto, el INEM tan sólo actúa realmente en una franja que va desde el 30 por ciento en 1980 al 7 por ciento en 1993, con respecto al total de colocaciones. Además, muchas de estas intervenciones mediadoras u ofertas vienen obligadas como requisito para acceder a las bonificaciones o subvenciones asociadas a determinados contratos (FLÓREZ, 1993) (22).

(21) La oferta nominativa es aquella en la que el empresario especifica el nombre de los trabajadores que van a ocupar los puestos de trabajo ofrecidos por la empresa. Por tanto, en este tipo de oferta el empresario comunica la voluntad de cubrir un puesto de trabajo por un trabajador determinado, aportando los datos identificativos de este trabajador y de la oficina en que está inscrito como demandante de empleo, por ello, no tiene ningún interés desde el punto de vista material de la mediación o reclutamiento, ya que se limita a un apunte de carácter estadístico de trabajadores que van a ser contratados, y que ya han sido seleccionados y reclutados por el empresario sin contar con la ayuda de las oficinas de empleo públicas. Este tipo de oferta, como se desprende de las estadísticas oficiales, ha sido utilizada tradicionalmente con mucha mayor frecuencia que la genérica.

La oferta genérica, en cambio, es aquella en la que el empresario oferta un puesto de trabajo ante la oficina de empleo, sin especificar los trabajadores que van a ocupar los puestos de trabajo. La oficina de empleo, tras recibir la oferta, pone en contacto a la empresa con personas inscritas en sus registros como demandantes de empleo. Para poder realizar esta actividad, es necesario que el empresario indique en su solicitud los requisitos exigidos a los candidatos (estudios necesarios, experiencia, etc.), características del puesto (jornada, horario, sueldo, localidad, etc.), tipo de contrato y duración, etc. En este caso, estamos ante una auténtica mediación en el mercado de trabajo, ya que la oficina de empleo preselecciona a los candidatos que reúnan los requisitos de la oferta entre las personas inscritas. Una vez preseleccionados los demandantes de empleo por el INEM, éstos son remitidos al empresario. El empresario tiene plena libertad para decidir si contrata o no a uno de estos trabajadores, del mismo modo que tiene libertad para realizar cuantas pruebas de selección estime oportunas para seleccionar al candidato más idóneo.

(22) FLÓREZ SABORIDO, I.: «Evolución de la Política de Empleo en España», *Relaciones Laborales*, Nº 21, Noviembre, 1993, págs. 84-97.

TABLA  
COLOCACIONES REGISTRADAS EN EL INEM SEGÚN OFERTAS NOMINATIVAS (O MERAMENTE COMUNICADAS) Y GENÉRICAS (O GESTIONADAS).

Colocaciones registradas en el INEM en miles					
Años	Total colocaciones	Comunicadas ofertas nominativas	% comunicadas ofertas nominativas	Gestionada S ofertas genéricas	% gestionada S ofertas genéricas
1978	1.311,7	1.025,9	78,2	285,8	21,8
1979	1.556,6	1.102,0	70,8	454,6	29,2
1980	1.908,7	1.322,9	69,3	585,8	30,7
1981	1.966,6	1.448,8	73,7	517,8	26,3
1982	1.607,1	1.446,6	90,0	160,5	10,0
1983	1.471,1	1.357,3	92,3	113,8	7,7
1984	1.830,0	1.572,1	85,9	257,9	14,1
1985	2.571,3	2.100,9	81,7	470,4	18,3
1986	3.019,7	2.538,0	84,0	481,7	16,0
1987	3.449,0	2.962,9	85,9	486,1	14,1
1988	3.712,1	3.181,4	85,7	530,7	14,3
1989	4.326,5	3.765,6	87,0	560,9	13,0
1990	5.158,6	4.652,4	90,2	506,9	9,8
1991	5.066,0	4.626,9	91,3	439,1	8,7
1992	4.707,7	4.353,6	92,5	354,1	7,5
1993	4.883,9	4.539,9	93,0	344,0	7,0

En el futuro, considerando que desde diciembre de 1993 están permitidas en España las agencias de empleo no lucrativas, es de esperar que la incidencia de las oficinas públicas en el mercado de trabajo continúe siendo escasa, como así ocurre en otros países que cuentan con un sistema mixto. Así por ejemplo, en los Estados Unidos, a pesar de que las oficinas públicas de empleo son gratuitas, éstas no intervienen en más del 15 ó 20 por ciento de todas las colocaciones (SKEELS, 1969) (23). No obstante, la experiencia muestra que las agen-

(23) SKEELS, J.W.: «Perspectives on Private Employment Agencies», *Industrial Relations*, Vol. 8, Nº 2, Febrero, 1969, pág. 151.

cias públicas de colocación constituyen una fuente de reclutamiento útil para contratar trabajadores de determinadas categorías profesionales, especialmente personal no cualificado y semicualificado (WEST, 1983; DESSLER, 1984; y SÁEZ, 1981) (24).

- 
- (24) WEST, A.: «Recruitment and Selection», capítulo IV del libro: GUEST, D. y KENNY, T. (edit.): *A Textbook of Techniques and Strategies in Personnel Management*, Institute of Personnel Management, London, 1983, pág. 78.  
DESSLER, G.: *Personnel Management*, 3ª Edic., Reston Publishing Company, Virginia, 1984, pág. 130.  
SÁEZ FERNÁNDEZ, F.: «Movilidad Laboral y Servicios Públicos de Empleo en España», *Papeles de Economía Española*, N° 8, 1981, págs. 270-281.