

LA REFORMA NECESARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE COLOCACIÓN¹

JUAN PABLO LANDA

Catedrático Universitario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

ABSTRACT

Este trabajo analiza el papel de los servicios de colocación en el diseño de la política de empleo. Tras analizar la política de empleo en España, se exponen las características del actual marco normativo e institucional del régimen jurídico del empleo y en particular del servicio público de colocación, señalándose para finalizar algunas de las cuestiones que deberá afrontar la necesaria reforma de los servicios de colocación dentro del cuadro de medidas que completarían la reforma de la Ley Básica de Empleo, Ley 51/1980.

Honako lan honetan, enplegu-politikak diseinatzeko orduan lan-zerbitzuek betetzen duten zeregina aztertzen da. Espainiako enplegu-politika aztertu ondoren, egungo enpleguaren erregimen juridikoaren esparru arau-emailearen eta erakunde-esparruaren ezaugarriak azaldu dira, eta bereziki lan-zerbitzu publikoaren ezaugarriak; eta amaitzeko, 51/1980 Legearen, Enpleguaren Oinarrizko Legearen, erreforma osatzeko neurrien koadroaren baitan, lan-zerbitzuen erreforma egiteko orduan aurre egin beharreko hainbat arazo adieraziko dira.

¹ Texto corregido de la ponencia que bajo el mismo título fue presentada a la I jornadas sobre cuestiones de actualidad del D.º del Trabajo y de la Seg. Soc., organizadas por la EURL de la UPV/EHU, el 27 de abril de 2001, en Leioa (Vizcaya).

■ *This work analyses the role of placement services in designing employment policy. Having analysed the Spanish employment policy, we set out the characteristics of the current regulatory and institutional framework of the legal aspects of employment and particularly of the public placement service, ending with a number of questions which should be tackled as part of the necessary reform of placement services within the framework of measures that would complete the reform of the Basic Employment Law, Law 51/1980.*

1. Introducción

En una sociedad determinada, gobernada por principios democráticos, el Derecho y la Política han intervenido con mejor o peor fortuna, pero siempre de manera conjunta en la ordenación de las relaciones humanas y sociales surgidas en su seno. Esto es particularmente cierto en el caso de las relaciones de diverso tipo articulables en torno al empleo, ya sea para el acceso al mismo como para su pérdida. No se puede entender el Derecho del empleo sin considerar al mismo tiempo la Política del empleo. Esta última sirve para señalar las reglas y medidas eficaces para alcanzar los objetivos políticos previamente marcados, mientras que el primero sirve para configurar el conjunto sistemáticamente ordenado de normas e instituciones necesarios al desarrollo pleno y eficaz de esa política en el marco de la Constitución y del Estado de Derecho.

En el presente trabajo, abordaré un aspecto central de las políticas ocupacionales, o –como personalmente prefiero denominarlas– de la Política de empleo, el del papel de los servicios de colocación en el diseño de esa política y, por consiguiente en el modelo normativo o regulador de tales instituciones. Con este fin analizaré, en primer lugar, la actualidad de la Política de empleo en nuestro país, para a continuación exponer las características del vigente marco de normas e instituciones que componen el régimen jurídico del empleo, y en particular del servicio público de colocación, para finalizar señalando algunas de las cuestiones cruciales que deberá afrontar la necesaria reforma de los servicios de colocación dentro del cuadro de medidas que completarían la reforma de la Ley Básica de Empleo, Ley 51/1980, de 8 de octubre, cuyo modelo –en mi opinión– debiera seguir inspirando, como referencia básica, al legislador de la reforma, de tal modo que ésta articulase de forma integradora todos los medios utilizables por el Derecho del empleo para mejor y más eficazmente atender los objetivos finalísticamente dispuestos por la Política de empleo.

2. Las tendencias en presencia en la actual Política de empleo

La estrategia a medio y largo plazo de la política de empleo en nuestro país está marcada por la idea de la coordinación entre las políticas nacionales de los Estados de la Unión Europea «de forma compatible con las orientaciones generales de las políti-

cas económicas de los Estados Miembros» (EEMM)², a través de las directrices emanadas a tal efecto desde la UE, las cuales son a su vez el resultado de una «política común» europea que persigue la consecución de «un alto nivel de empleo», nuevo objetivo de la acción comunitaria incorporado por el Tratado de Amsterdam de 1997. Objetivo que preside los nuevos procedimientos contenidos en el actual Tit.VIII sobre Empleo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), según la versión consolidada del mismo aprobada en el propio Tratado de Amsterdam de 1997.

Primer fruto de esta política común o, lo que es lo mismo, de esta estrategia europea de coordinación de las políticas nacionales de empleo fue el conocido como primer proceso de Luxemburgo³, aprobado en el Consejo extraordinario de 15 de diciembre de 1997 en esta capital, donde se fijó una propuesta de directrices fundadas en cuatro pilares prioritarios: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades, que continúa hoy en día como referencia base de la estrategia europea para el empleo, sobre la cual los sucesivos Consejos Europeos han ido perfilando y concretizando prioridades específicas de la acción comunitaria sobre el empleo, a partir de las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea sobre las políticas nacionales de empleo y el nivel de aplicación de las directrices comunitarias, así como de las conclusiones revisoras de las directrices emanadas para el año ya vencido, desde la perspectiva de sus resultados más o menos positivos en la creación de los empleos necesarios para la consecución de «un alto nivel de empleo».

Más concretamente, el Consejo Europeo de Lisboa, reunido los días 23 y 24 de marzo de 2000, destacó como prioridades para las directrices comunitarias de empleo, la necesidad de adaptar los sistemas europeos de educación y formación tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar la calidad y el nivel de empleo, modernizar la protección social, promover la integración social, haciendo que trabajar sea financieramente interesante y asegurando la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección social. Además, entre otras cosas, el Consejo Europeo de Sta. Maria de Feira, del 19 y 20 de junio de 2000, invitó a los interlocutores sociales a desempeñar un papel más activo en la definición, aplicación y evaluación de las directrices para el empleo, en concreto en lo que se refiere a la modernización de la organización del trabajo, la formación continua, y el aumento de la tasa de empleo, especialmente del empleo femenino.

A la vista de las orientaciones del Consejo Europeo, las directrices para las políticas de empleo de los EEMM para el año 2001, aprobadas mediante Deci-

² Cfr. art. 1 26,1 TCE.

³ Este proceso se enmarca dentro de una estrategia más completa e integrada, la del pacto europeo para el empleo, definida en los sucesivos Consejos Europeos de Viena (dic. 1998) y de Colonia (junio 1999), que plantea un enfoque integrado de la política de empleo (proceso de Luxemburgo), con políticas de reformas estructurales favorecedoras de la competitividad en el mercado de bienes y servicios (proceso de Cardiff), y de políticas macroeconómicas saneadas y de estabilidad (proceso de Colonia).

sión del Consejo de 19-1-2001, incorporan las nuevas prioridades, a la vez que animan a tener más en cuenta aspectos concretos del proceso de Luxemburgo, bien a través de Recomendaciones particulares a cada EEMM, o bien mediante otras medidas de carácter más generalizable. Por ejemplo, la Decisión que aprueba las directrices para este año 2001 se refiere, en relación a las directrices específicas atinentes al primer pilar de la mejora de la capacidad de inserción profesional, a que los EEMM tengan en cuenta la situación particular de sus regiones, y que deberían fomentar la cooperación en todos los planos, incluido el de los interlocutores sociales, al igual que con las autoridades regionales y locales (directriz específica n.º 10). Asimismo, la directriz específica n.º 6 correspondiente a este mismo pilar, llama a intensificar los esfuerzos a fin de desarrollar la capacidad de los servicios de empleo, prevenir la carencia de competencias, fomentar la movilidad profesional y geográfica o a mejorar las bases de datos sobre empleos y oportunidades de formación, que deberán estar conectadas a escala europea.

En cumplimiento de los procedimientos regulados en el TCE, de los que forman parte las Decisiones del Consejo sobre las directrices europeas de las políticas nacionales de empleo, España ha aprobado anualmente su Plan de empleo, desde el primero, de fecha 15 de abril de 1998, hasta el que se aprobará en breve para este año 2001. Precisamente una de las principales críticas vertidas contra esta forma de actuación ha sido la de que esa estrategia coordinada entre la UE y los EEMM no se ha extendido a los agentes regionales y locales, tal y como lo advierte la directriz n.º 10 que acabo de mencionar. Por lo demás, se debe valorar positivamente, al menos en teoría, las bondades potenciales de esta estrategia coordinada e integrada de las políticas de empleo. Fruto de la cual ha sido el diseño de esfuerzos prioritarios en la lucha por el empleo, del que hay resultados positivos, como veremos con más detalle después, en el campo de la formación profesional (ocupacional y continua), el fomento de la cultura emprendedora (particularmente en el campo de la economía social), el incremento de las políticas activas con incidencia en los nuevos yacimientos de empleo, como son los servicios de proximidad, la innovación tecnológica o la economía del medio ambiente, pero no se puede decir lo mismo de otros objetivos prioritarios marcados en aquel 1.º Plan Nacional de Empleo, como eran la reducción de la tasa de temporalidad, el crecimiento de la contratación a tiempo parcial, la igualdad de trato incluida la política de conciliación de la vida laboral y familiar, la formación a lo largo de la vida y la desincentivación del retiro anticipado de la vida laboral.

Esta peculiar estrategia de la Política de empleo en la UE repercute en alguna medida también en la necesaria reforma de nuestro servicio público de empleo. Es bien cierto también, que la estrategia europea no es la única que interviene sobre esta reforma necesaria, ya que nuestro servicio público de empleo ha funcionado en consonancia con las normas de la OIT ratificadas por España sobre los servicios de colocación, bastante antes de nuestra entrada en la UE. Me estoy refiriendo al Conv. n.º 88 (1948) de la OIT que establece el carácter público de los servicios

de colocación, y sobre todo al Conv. n.º 96 (1949) de la OIT, que permite la intermediación en el mercado de la mano de obra de servicios de colocación privados siempre que no persigan un ánimo de lucro. Normas que inspiraron nuestra Ley Básica de Empleo de 1980, y que han sido objeto de una profunda renovación en el plano de las ideas inspiradoras de aquél particular modelo con la adopción y posterior ratificación por España del Conv. n.º 181 (1997) de la OIT, por el que se admite y regula las Agencias Privadas de colocación con o sin ánimo de lucro para complementar la acción del servicio público de empleo.

La desaparición del modelo de servicio de colocación basado en el monopolio de un servicio público más o menos descentralizado, que la ratificación del Conv. 181 implica, se hace en cualquier caso inevitable a partir de los recientes pronunciamientos del TJCE, —que afectan a los EEMM de la UE, como es el caso de España—, en los asuntos «Macroton» y «Job Center», de 19-10-1995 y de 11-12-1997. Según esta doctrina judicial, el servicio público de colocación puede ser considerado como empresa en el marco de la regulación comunitaria del derecho de la competencia, interpretando este Tribunal ampliamente la noción de empresa hasta comprender a cualquier entidad que ejerza una actividad económica, para terminar afirmándose que la actividad de colocación es una actividad económica. De esta forma, los servicios de colocación entrarían dentro de las reglas del derecho de la competencia (actualmente arts. 81 y ss. del TCE), y por lo tanto podría suceder que el mantenimiento del monopolio público sobre esta actividad resultara un abuso de posición dominante en el mercado, cuando dicho servicio «no esté en condiciones de satisfacer la demanda del mercado sobre cualquier tipo de colocaciones» y, al mismo tiempo, «se impida que tales demandas puedan ser satisfechas por otros servicios de naturaleza privada», como en ambas decisiones el TJCE entendió que se producía con relación al servicio público de colocación alemán e italiano respectivamente, obviándose en la fundamentación de su decisión la muy posible concurrencia de la excepción prevista en el art. 90,2 TCE en estos casos, la que excluye la aplicación de esta normativa a «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general», como bien podía haberse considerado que lo era la atención a la intermediación en el mercado entre ofertas y demandas de empleo⁴.

Así pues, en este momento parece incontestable la caída del modelo tradicionalmente válido en gran parte de la UE y basado en el monopolio de las labores de intermediación y otras complementarias de ésta por parte de un único servicio público. Hipótesis que conlleva la consiguiente adaptación de nuestro modelo tradicional de gestión a través del ente público INEM. Veamos a continuación, a través del análisis de nuestro vigente Derecho del empleo, cuál es la situación normativa sobre este tema.

⁴ Vid. LANDA ZAPIRAIN, J. P. «Las relaciones entre el derecho del trabajo y el derecho del empleo...» REDT, *Civitas* n.º 98, 1999, p. 830 y 831.

3. El marco normativo e institucional del Derecho del Empleo en España

A pesar de lo que acabo de afirmar, el modelo de intervención sobre el mercado del trabajo por parte del Derecho del empleo español, al igual que en el caso del modelo que orienta la acción de los órganos de la UE, sigue respondiendo a un «modelo de intervención reglado», frente a la opción por un modelo no intervencionista o neoliberal⁵. En este sentido, la regulación española tiende a ser exhaustiva, aunque en este momento sea asistemático e insuficiente, sobre todo ante los nuevos retos que plantea la nueva Política europea sobre el empleo, especialmente en lo que se refiere a la regulación de los servicios de colocación.

3.1. El marco normativo general sobre empleo

El marco regulador de los servicios de colocación se incardina en un sistema normativo más general, de carácter integrador y unitario, cuyo exponente central es la Ley Básica de Empleo, L.51/80, de 8 de octubre (LBE). En la actualidad, sin embargo, esta Ley ha perdido su función política de servir de estructura o armazón al diseño de la política de empleo de este país. La LBE está inspirada en el criterio guía que dispone la Constitución Española de 1978, fruto de la combinación del art. 40,1 y del art. 35,1 CE, es decir, por la obligación por parte de los poderes públicos de orientar su política social y económica a la consecución del pleno empleo (art. 40,1), y en definitiva, de esta forma, a dotar de contenido real y efectivo al derecho al trabajo de los ciudadanos españoles (art. 35,1)⁶.

La LBE desarrolló el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos –entre otros– instaurando un modelo de regulación fuertemente basado en la intervención pública, integradora de todas las medidas de regulación del mercado de trabajo, tanto de las relativas a las políticas activas como de las pasivas, es decir, de las medidas típicas del servicio de colocación, como son las de intermediación, observación, información, orientación y formación para el empleo, así como de las relativas a la protección de los períodos de desempleo, junto a las políticas activas de carácter socio-económico, dirigidas al mantenimiento, reparto o creación de empleo.

Tal y como decía con anterioridad, la LBE, que no ha sido formalmente derogada, sin embargo lo está de facto, tras las sucesivas reformas, supresiones y parches que se han ido incorporando a nuestra normativa sobre el empleo, obviando reiteradamente el cauce lógico de la LBE, puesto que se han incorporado a nuestro ordenamiento a través de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley General de la Seguridad Social o de las Leyes de acompañamiento de

⁵ Vid. NAVARRO NIETO, F. «El tratamiento de la política de empleo en la UE», CES, Serie Documentos, 2000, p. 8.

⁶ Vid. BAYLOS GPAU, A., «Por una repolitización de la figura del despido», RDS, n.º 12, 2000, p. 19.

los Presupuestos del Estado. Además de los efectos perversos que esta realidad provoca sobre el funcionamiento del Servicio público de empleo: la pérdida de integración y consiguiente dispersión de recursos y medidas precisas para una Política de empleo pública eficaz y eficiente; el resultado es particularmente grave si pensamos en el régimen jurídico del servicio público de colocación, sobre el que las incertidumbres producidas por las reformas en cascada acaecidas a partir de las leyes de reforma del mercado de trabajo introducidas a partir de 1994, acompañadas de las transferencias de buena parte de sus competencias a algunas CCAA, han provocado una fuerte disfuncionalidad, tanto en el plano de la normativa aplicable, como en la falta de operatividad y eficacia del servicio público, como veremos posteriormente.

En el plano de las medidas de política activa de carácter socio-económico, a los programas de incentivación o fomento del empleo (para el año 2001 son los contenidos en el cap.11 del RD Ley 5/2001, de marzo, así como en su DA1.º para el contrato para el fomento de la duración indefinida) regulados por el Estado central y gestionados por el INEM, hay que añadir los programas gestionados por los Departamentos y servicios de las CCAA, dotados y regulados a partir de sus competencias de fomento de la economía regional y local. En relación con la formación permanente para el empleo (profesional, ocupacional y continua), sólo en una pequeña parte es gestionada por el INEM, existiendo una fuerte concurrencia entre Administraciones, así como con las entidades creadas a partir de los Acuerdos Interprofesionales sobre formación continua (FORCEM, HOBETUZ)⁷.

También es cierto, que en materia de formación, a partir del Acuerdo de bases sobre la política de formación profesional de 1996, del que han sido fruto posteriores Acuerdos, dos sobre el programa de formación profesional o los Acuerdos nacionales sobre formación continua (el 3.º de los cuales, de carácter tripartito se aprobó el 19-12-2000, Resol. de 1-2-2001), la formación ha sido racionalmente encauzada a través de una estrategia de colaboración activa de los interlocutores sociales⁸. A pesar de ello, se anuncia por el Gobierno la propuesta al Parlamento de un proyecto legislativo sobre la materia en su integridad, tal vez con el objeto de alcanzar más eficazmente la directriz horizontal B) de la Decisión que aprueba las directrices para el empleo para el año 2001 (supra cit.), que establece que «los EEMM deberán determinar estrategias globales y coherentes para la educación y formación permanente, con el fin de que los ciudadanos pue-

⁷ El actual III Ac. Nac. s/ formación continua, prevé la fusión de las competencias del INEM y del FORCEM en una Fundación tripartita para la formación en el empleo, que será dirigida por un patronato de composición bipartita Administración-patronal (punto 4 del III ANFC).

⁸ Vid. MIRÓN, I. y IERNÁNDEZ, M. M. «EL derecho a la formación profesional del trabajador», CES, 2000, p. 78 y ss.

dan adquirir y actualizar las competencias necesarias para adaptarse a los cambios económicos y sociales a lo largo de toda la vida», y en particular para estratégicamente «englobar el desarrollo de sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior, de formación complementaria (permanente y continua) y de formación profesional para jóvenes y adultos , a fin de mejorar su capacidad de inserción profesional...» para lo cual el proyecto pretende actualizar el catálogo de cualificaciones profesionales, elaborar un catálogo de ofertas formativas modulares asociado al anterior, y autorizar a los centros de formación reglada –tal y como ya se produce actualmente– a impartir cualquier modalidad de formación profesional, en la idea de generar una realidad de centros integrados de formación profesional. La dinamicidad normativa en la que se encuentra el sistema español de educación y formación en este momento da cuenta del nivel de preocupación de los poderes públicos y de los interlocutores sociales por acrecentar y mejorar la regulación de una materia tan sensible para la política activa del empleo».

De acuerdo en todo momento con la estrategia europea para el empleo, en la idea de dinamizar las medidas de política activa frente a las de política pasiva contra el desempleo, el II Plan Nacional de Empleo del reino de España, contenía el objetivo de que los servicios de empleo ofrecieran una acción formativa o de empleo a todo parado inscrito en sus oficinas con una antigüedad de 12 meses. Una aplicación parcial de este objetivo fue el RD. 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regulaba con carácter experimental para ese año un programa de inserción laboral de parados de larga duración mayores de 45 años y en situación de necesidad. Esta idea de formalizar un convenio o compromiso de actividad adecuada entre el desempleado registrado, en situación de necesidad, y la oficina prestadora de la ayuda o subsidio (lógicamente un servicio público de colocación o entidad colaboradora acreditada a tal efecto), por el que el desempleado no beneficiario de las prestaciones de desempleo contributivas o de seguridad social se compromete a incorporarse a un programa de empleo/formación adecuado a sus competencias y capacidades, como resultado de un seguimiento individualizado garantizado por un tutor de empleo, a cambio de percibir una renta de inserción o ayuda económica cifrada en el equivalente al 75% del SMI fijado para el 2000, y con independencia de su éxito (dato éste que en este momento desconozco), es una de las prácticas más interesantes en su concepción, y el complemento necesario de todas las medidas analizadas hasta este momento. Además, prueba de su interés potencial, esta medida está siendo seguida por otras Administraciones como la del País Vasco, que pretende trasladar la idea al ámbito vasco a través de su propio servicio de empleo, extendiendo el ámbito subjetivo de aplicación y mejorando la ayuda económica en función de las características de la unidad familiar de pertenencia del beneficiario.

Desde mi punto de vista, esta iniciativa pone de relieve algunas de las imperfecciones más evidentes del Derecho de empleo español actual. Señalaré dos en este momento:

La primera es la de la supuesta naturaleza de la medida como propia de las políticas activas, o si se prefiere, la de la actual artificiosidad de la distinción entre medidas de política activa y de política pasiva. La estrategia europea para el empleo establece como primera directriz para este año 2001 la de «proporcionar incentivos adecuados para todas las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada»⁹, y acompaña a esta solemne afirmación con otros objetivos más específicos, como los de «ofrecer a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance 6 meses de paro en el caso de los jóvenes, y doce meses en el caso de los adultos, en forma de formación, empleo o cualquier otra medida destinada a favorecer su inserción profesional», o el de realizar un planteamiento favorecedor a la creación de empleo, para lo cual «se revisará y cuando sea necesario se reformará sus regímenes fiscales y de protección social para reducir las situaciones que engendran pobreza y ofrecer incentivos a los desempleados para que busquen y acepten un empleo»¹⁰.

En relación con esta última directriz no puedo menos que pensar en la duda que me plantea la aplicación real del RD236/2000 en el territorio CAV cuando la renta básica de asistencia social en la CAV es precisamente del 75% del SMI, sin obligación o compromiso alguno de actividad por parte del beneficiario¹¹. Observación que me provoca una segunda reflexión sobre la deficiente conformación de las políticas pasivas (y activas) de empleo en nuestro país que expondré al final de este apartado.

La utilización de este tipo de «ayudas económicas» de naturaleza equívoca (¿incentivo, prestación de seg. soc., asistencial, salario?) para favorecer la búsqueda de empleo por parte del desempleado no subsidiado, a mi juicio entra en colisión –por lo menos– con aquellos subsidios asistenciales que la LGSS regula sin condición de contributividad previa por parte del beneficiario del mismo, pero que puede llevar aún más lejos la reflexión si prescindieramos por un momento de los parámetros propios del discurso normativo o jurídico y nos adentráramos en el de política social y del empleo. En efecto, la necesidad de potenciar las políticas activas de empleo lleva lógicamente a replantear el papel o función de la política pasiva por excelencia, la de la protección de la situación de desempleo, que ya se ha visto afectada por transformaciones de facto considerables que a mi juicio cuestionan su carácter de prestación de seguridad social, es decir, de prestación a la que se ha contribuido para prever el acaecimiento de una contingencia protegida, en este caso la pérdida del empleo por quien disfrutaba

⁹ Directriz horizontal A de de la Dec.2001163/CE

¹⁰ Directrices 1 y 2 correspondientes al pilar 1 de la Dec.2001163/CF. En origen, esta directriz se corresponde con la directriz 4' dela Política de empleo de la UE para 1999, que viene reiterada desde entonces.

¹¹ Cfr. art. 7 L. 1012000, de 27 de diciembre, de la carta de derechos sociales del País Vasco.

de él y en tanto no encuentre otro, siempre en función de la cantidad y duración de las contribuciones versadas al sistema y de las posibilidades financieras de éste para garantizar el subsidio. Por ejemplo, la posibilidad de capitalizar la totalidad del subsidio con independencia de la persistencia de la situación de desempleo para los objetivos previstos en los planes de reconversión, o para darse de alta como autónomo o como socio de una empresa de economía social, etc. desnaturalizan el carácter de prestación de seg. soc. del subsidio, y lo acercan a su consideración de medida activa dirigida al reencuentro con el empleo perdido. Este es el tipo de reflexión, sobre la verdadera función que debieran cubrir las prestaciones de desempleo, que debiera iniciarse en nuestro país, en la línea de lo que ya está sucediendo en Francia en tomo a la reforma del UNEDIC (la caja de paro) o sobre la «prime pour l'emploi» que haga del empleo algo financieramente atractivo para el desempleado y para el empresario. No quiero decir con esto que la situación de desempleo como tal debiera dejar de ser considerada como una prestación de seg. soc., sino que tal vez algunas de las situaciones que actualmente son cubiertas por el seguro de desempleo debieran dejar de serlo. En unos casos para integrarse y ser gestionadas como políticas activas, y en otros, ser consideradas como verdaderas prestaciones de naturaleza asistencias cuya gestión debiera en tales casos ser coordinada con los entes responsables del reconocimiento y pago de la asistencia y prestaciones sociales no contributivas, cuya red institucional descansa precisamente en las entidades locales. Naturalmente, en ese momento deberían dejar de ser financiadas por los presupuestos de la Seg. Soc.

La segunda imperfección que observo en nuestro sistema normativo del empleo, precisamente conduce a esta misma conclusión, me refiero al posible solapamiento que puede producirse entre ciertas acciones de incentivación de la búsqueda de empleo con la protección prestada por los servicios de asistencia social de las CCAA a poblaciones en riesgo de exclusión social y marginalidad. A nadie se le escapa que encontrar empleo es un acicate eficientísimo contra muchas formas de marginalidad, en estos casos los servicios de empleo públicos y los de asistencia social debieran cooperar eficazmente para que su actuación estuviera debidamente coordinada para lograr mejores resultados y ser más eficientes en la utilización de sus recursos.

3.2. El marco normativo-institucional

Tal y como veíamos, la actual estrategia europea para el empleo descansa sobre un modelo de regulación del mercado de trabajo más eficaz y eficiente, que sin llevarnos a la superación del modelo de un Servicio público de empleo, en consonancia con los pronunciamientos del TJCE desautorice las intervenciones monopolísticas de este último si éstas devienen ineficaces y perniciosas para la obtención del objetivo de un «alto nivel de empleo», al no garantizar en todos los casos el encuentro entre las demandas y ofertas de trabajo.

La superación del modelo de monopolio del servicio público de empleo por ineficaz ha tenido lugar en España de una manera aluvional y degenerativa en lo que afecta a las funciones y objetivos que la LBE hacía recaer en aquél servicio público, hasta el punto de que me atrevo a decir que, en cierta medida, se ha producido en los hechos una quiebra parcial del ente público INEM con respecto al ejercicio de las funciones más típicas de un servicio de colocación, muy especialmente en lo referente a la función de intermediación propiamente dicha.

Este proceso de liquidación parcial controlada se está produciendo a través de un doble mecanismo:

Por un lado, mediante la autorización a la iniciativa privada u otra a que desenvuelva labores de intermediación directa, como es el caso de las ETT (L.14/1994, reformada por L.99/1999, de 16 de julio), o de las Agencias de colocación sin ánimo de lucro (RD. 735/1995, de 5 de mayo), que se añaden a las agencias de selección ya toleradas por el art. 44 de la LBE bajo la justificación de que éstas realizaban labores de carácter instrumental, complementarias a la de intermediación propiamente dicha.

Por otro lado, delegando algunas de las funciones tradicionales (especialmente de la observación del mercado de trabajo, así como de la información y orientación profesionales) del servicio de colocación a otros organismos de distinta naturaleza, colaboradores del INEM para tales menesteres, a través de los servicios integrados para el empleo (SIPE) creados por el RD.735/1995 y desarrollados por OM de 10 de octubre de 1995, o también mediante transferencias a las CCAA de las competencias sobre políticas activas en manos del INEM, así como de sus correspondientes servicios administrativos.

La pérdida del carácter unitario e integral de la intervención pública en el mercado de trabajo, que en el modelo de la LBE garantizaba el INEM, se acentúa todavía más con la tendencia a desmarcar ciertos aspectos de la formación para el empleo de la actividad de este Servicio público, como es el caso de la formación continua, particularmente después de la recientísima firma del III Acuerdo tripartito sobre formación continua (publicado en el BOE 15-2-2001), mediante el cual se consagra el principio de unidad de caja de la cuota de formación profesional, y se encomienda su gestión a una Fundación de carácter tripartito y a un Patronato del que están excluidos los representantes de los sindicatos más representativos, que en apariencia, al menos, actuará con total independencia del INEM y de las Administraciones autonómicas con competencias en formación para el empleo.

De este modo se estaría procediendo a desvincular la formación continua del resto de políticas activas en favor del empleo y de lucha contra el desempleo, olvidándose que medidas como ésta de la formación continua, no sólo favorecen la competitividad de las empresas, sino que desde el punto de vista del trabajador resultan eminentemente preventivas de la situación de pérdida del empleo. Además, es

curioso que el papel de agente activo del mercado de trabajo por la parte de los interlocutores sociales prácticamente se detenga aquí, y no se extienda a otras funciones y a otro tipo de medidas de las políticas de empleo como veremos seguidamente.

Otro tanto podría estar sucediendo con la ejecución de los programas de incentívación económica de la contratación o del programa sobre las rentas de inserción, en la medida en que los procesos de transferencia de las medidas de política activa del empleo a las CCAA se vayan completando en extensión e intensidad. O lo que puede ser aún peor, en aquellas CCAA donde las transferencias no estén teniendo lugar, puede suceder que la ejecución de estos u otros programas, o el desarrollo de aquéllas u otras funciones antiguas o nuevas de un Servicio de empleo moderno, se estén produciendo de hecho sin coordinación previa alguna con la Administración central, o incluso concurriendo abiertamente con ella.

A mi juicio, el ejemplo paradigmático de esto que acabo de señalar es la CA Vasca. No dispongo de datos para afirmarlo con rotundidad, pero tengo la amplia sospecha de que el Plan Interinstitucional por el empleo para el período 2000-2003 aprobado por el GV, Diputaciones vascas y la Asociación de municipios vascos (EUDEL) el 23 de mayo del 2001, no cuenta en ningún caso con el INEM. El Consejo Vasco de Empleo, creado y regulado por D. 258/2000, de 5 de diciembre, del Gobierno vasco, para que sirva como órgano de encuentro de las instituciones firmantes del Plan, actuará apoyándose en los organismos propios creados en su día para coordinarse y en su caso ser receptores de las transferencias en materia de políticas activas de empleo. Me estoy refiriendo especialmente a EGAILAN, una sociedad anónima pública para la formación y el empleo creada en 1993; así como también a LANGAI, el Servicio vasco de colocación, creado en 1996 al amparo del RD. 735/1995, y al EUSTAT (el Servicio vasco de estadística). No hay mención alguna al INEM, en lo que constituye a tenor de este Decreto la estrategia vasca para el empleo, diseñada de espaldas al resto de instituciones y Administraciones con competencias en la materia.

4. Reformar la LBE de 1980 para que vuelva a ser la Ley Básica de Empleo

El diagnóstico que se desprende de la actual situación del Servicio público de empleo es el de pérdida de su capacidad funcional y operacional para ser en la actualidad la institución pública vertebradora de la política nacional de empleo. Sin embargo, en mi opinión, la estrategia europea para el empleo precisa de un verdadero servicio de colocación capaz de garantizar el eficaz desarrollo de las directrices horizontales y específicas que determinan anualmente los objetivos de esa estrategia, la cual se define a sí misma como de «coordinación» de las políticas nacionales de empleo». Esa institución de coordinación hacia dentro y hacia

la UE podrá tener una naturaleza u otra, ser única o pluralmente coordinada, ser la continuidad del modelo preexistente o reinventada totalmente, pero debe existir, ya que lo que queda del INEM, hoy por hoy, no responde a semejantes expectativas. Además, los particulares condicionantes de nuestro modelo constitucional de competencias sobre la materia de empleo, posiblemente impedirían la reedición del modelo de organismo público central con estructura periférico, y si no fuera así la tozudez de los hechos presentes impediría una vuelta atrás que no tuviera en cuenta el grado de desarrollo actual de la transferencia de las políticas activas hacia las CCAA, así como las numerosas experiencias que, sobre todo a nivel local, han tenido lugar en nuestro contexto particular.

Desde mi punto de vista, la reforma del Servicio público de empleo en España debiera guiarse por las líneas ideales siguientes:

- a) De acuerdo con la Decisión del Consejo de 19-1-2001 (directrices 11.10 y 11), la reforma debe reforzar el papel central de los servicios públicos de empleo, incorporando a las autoridades regionales y locales a la estrategia para el empleo. La forma de conseguir esto a partir de nuestra estructura de los servicios de empleo es la creación de una red de servicios públicos locales de colocación coordinados entre sí a nivel regional y estatal, a partir de la mejora y extensión de las actuales oficinas del INEM y de la informatización de todas las ofertas de empleo o formativas existentes en el entorno de esa red, incorporando a la misma los servicios de empleo creados a nivel de las CCAA, así como de todos aquellos organismos colaboradores que actúan en torno a dichos servicios (SIPEs y otros).

Siguiendo el modelo de descentralización operado con el INSALUD, la responsabilidad de la organización de esta estructura descentralizada de los servicios de empleo recaería en las CCAA, para lo cual debiera completarse la transferencia a esas Administraciones de todas las políticas activas, incluidas las medidas asistenciales (rentas de inserción) y preventivas (formación permanente o continua), que se desenvolverían con criterios de delimitación territorial y no funcional, en coordinación con las autoridades locales. El resto de materias no objeto de transferencia (fundamentalmente las políticas pasivas de protección del desempleo contributivas) pasarían al INSS, o a los Servicios de asistencia social igualmente transferidos a las CCAA. A nivel central quedaría la coordinación de las políticas activas llevadas a cabo por las CCAA, y la coordinación de éstas con la UE; asimismo garantizaría el funcionamiento de la red EURES. Para lo cual no sería necesario la creación de una Agencia específica, aunque tampoco la descartaría, pero sería deseable que los procedimientos previstos para la coordinación interadministrativa –como son las conferencias sectoriales u otros consejos territoriales– funcionaran real y eficazmente.

- b) Esta deseable cooperación inter-administraciones se resolvería instaurando procedimientos rigurosos de toma de decisiones de manera pare-

cida a los que funcionan en la UE, por ejemplo en el Tit.VIII del TCE. Pero garantía de la misma sería también la segunda idea-fuerza que propongo para esta reforma: La redefinición del papel de los interlocutores sociales en los servicios desempleo, bien interviniendo más activamente en la definición de los Planes de empleo, bien en la ejecución directa de algunas políticas activas, tal y como sucede con la formación permanente, pero también con la auspiciada por las directrices europeas para el empleo (directriz horizontal C), interviniendo en la modernización de la organización del trabajo, favoreciendo su necesidad, pero también el equilibrio entre flexibilidad productiva y seguridad y calidad de los empleos.

El papel de los interlocutores sociales debiera superar la tradicional actitud de su intervención controladora y pasar a la aplicación directa de las medidas interventoras en el mercado de trabajo en todos los niveles territoriales donde organizativamente fuera posible.

- c) Finalmente, la moderna política de empleo debiera perseguir el objetivo central de reequilibrar la tradicional relación de servidumbre entre las políticas económicas y las políticas de empleo, favorable siempre a aquéllas, por otra más equitativa que también pivote sobre la realidad social y humana. Una manera de caminar hacia este difícil equilibrio sería la progresiva superación de la cultura del empleo estable por la de la garantía de un estatuto Profesional adecuado a cada ser humano en edad activa para trabajar, que, en su caso, permitiera a éste combinar etapas de formación con empleo estable, o bien períodos «sabáticos» por razones personales, familiares, actividad política o social-comunitaria (voluntariado, etc), con actividad emprenditorial o de autónomo, pero siempre teniendo garantizado un nivel de subsistencia digno.

Los servicios públicos de empleo en coordinación con otros servicios públicos asistenciales o de seguridad social serían la garantía institucional necesaria para que ese salto cultural pudiera producirse en un mercado de trabajo flexible a la vez que económicamente rentable, combinando políticas activas y pasivas para el empleo con prestaciones de protección social públicas y/o voluntarias.