

LA RECOLOCACIÓN EN EL EMPLEO ENTRE LA INICIATIVA PRIVADA Y LA PÚBLICA

JOB RELOCATION BETWEEN THE PRIVATE AND PUBLIC SECTORS

María Sofía Menchón Jordán
Universidad de Sevilla
smenchon@us.es

RESUMEN: La recolocación tras la reforma laboral de 2023 se presenta como una figura de gran complejidad conceptual dentro de la actividad de intermediación y reinserción laboral, ínsita en las políticas proactivas de empleo. Este trabajo presenta tres partes: una primera, en la que se realiza una breve revisión histórica desde su aparición hasta la actualidad, a través de las principales transformaciones que han supuesto las distintas reformas normativas en el Derecho de Empleo Español. Una segunda parte, en la que se profundiza en la recolocación como actividad de intermediación y su análisis dentro de la Cartera común de Servicios Públicos. En la tercera parte, se analiza la recolocación como actividad empresarial con carácter público y la actuación individual o en colaboración con los SPE de las entidades privadas. Para concluir se exponen unas reflexiones sobre aquellos aspectos en los que la reforma ha sido más contundente y sobre los temas que se consideran pendientes de delimitar.

PALABRAS CLAVE: recolocación; despidos colectivos; plan social; servicios públicos de empleo; agencias de colocación.

ABSTRACT: The outplacement presents itself as a figure of great conceptual complexity within the activity of intermediation and labor reintegration from 2023 Spanish Employment reform, inherent in proactive employment policies. This paper has three parts: the first one, we provide a brief historical review from its emergence to the present, through the main transformations resulting from various regulatory reforms in Spanish Labour Law. The second part delves into outplacement as an intermediation activity and its analysis within the Common Portfolio of Public

Recibido: 04/07/2025; Aceptado: 09/07/2025.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

e-ISSN: 2660-4884

Trabajo, Persona, Derecho, Mercado 10 (2025) 167-194
<https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.2025.i10.06>

Employment Services. In the third part, outplacement is analyzed as a business activity with a public character and individual action or collaboration with the SPE of private entities. To conclude, some reflections are presented about those aspects where the reform has been most impactful and about the topics that we are considered pending delimitation.

KEYWORDS: Corporate restructuring; outplacement; collective dismissal; social plan; public employment services; employment agencies.

SUMARIO: 1. PRESENTACIÓN. 2. APARICIÓN Y DESARROLLO DE LA RECOLOCACIÓN EN EL DERECHO DEL EMPLEO ESPAÑOL. 2.1. Orígenes de la recolocación en la reconversión industrial de los 80-170. 2.2. La institucionalización de la recolocación en los años 90. 2.3. La recolocación en los inicios del nuevo siglo. 2.4. Los avances de la recolocación en la segunda década de siglo. 2.5. El concepto de recolocación en la actualidad: La Ley 3/2023 y su desarrollo reglamentario: Real Decreto 438/2024. 3. LA RECOLOCACIÓN POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO. 3.1. La recolocación como actividad de intermediación. 3.2. La Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. 4. LA RECOLOCACIÓN COMO ACTIVIDAD EMPRESARIAL. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. PRESENTACIÓN

Desde una perspectiva simplificada, la recolocación puede entenderse como un conjunto de medidas y estrategias implementadas para ayudar a personas desempleadas a encontrar un nuevo empleo.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad, y con este trabajo trataremos de poner de manifiesto la complejidad que encierra el concepto de recolocación y la transformación significativa que ha experimentado en el marco de nuestro derecho laboral.

Ciertamente, se han alzado voces desde diversos sectores, sobre la necesidad de una regulación de las empresas de recolocación, esgrimiendo argumentos justificativos muy distintos como han sido, propuestas de flexiseguridad para el mercado de trabajo, orientaciones de gestión anticipada de los procesos de reestructuración empresarial o propuestas de desarrollo de la responsabilidad social corporativa.

Este trabajo dedica su primer epígrafe a analizar la evolución del concepto de recolocación, haciendo un breve análisis de determinados cambios significativos en la legislación laboral y de las políticas de empleo, propiciadas por un contexto de transformación económica y social que repercute en el mercado laboral.

Inicialmente la figura de la recolocación aparece ligada a procesos de reconversión industrial y reestructuraciones empresariales como una medida de acompañamiento, incluyendo programas o ayudas a la recolocación (interna o externa)

considerados como medidas de seguridad para el trabajador en el momento de la extinción del contrato, además más de las tradicionales garantías indemnizatorias.

En el contexto actual de globalización del siglo XXI, en un mercado de trabajo, caracterizado por la digitalización, la transición ecológica, y las nuevas formas de producción y por el envejecimiento de la población, la recolocación ostenta un papel clave en la intermediación laboral y un instrumento estratégico de las actuales políticas activas de empleo para la promoción de un empleo de calidad.

Con la promulgación de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, y el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios en ella garantizados, se produce la consolidación y ampliación del concepto de recolocación, incluyendo actuaciones de apoyo a los procesos de recolocación, diseño y ejecución de planes acompañados de itinerarios individualizados de empleo y seguimiento personalizado por parte de tutores asignados.

Todo esto, se enmarca en un proceso amplio de modernización del Sistema Nacional de Empleo (SNE), que pretende aumentar el compromiso de las administraciones públicas en colaboración con los agentes privados, con los servicios de *outplacement* dirigidos a la reinserción laboral, considerando la recolocación como un importante instrumento de transición en el empleo y de mayor permanencia del trabajador en el mercado de trabajo. Este aspecto se trata en los epígrafes siguientes del estudio, con un análisis del catálogo de servicios garantizados y la cartera de servicios dirigidos a las personas trabajadoras y a las empresas.

Acaba este trabajo dando contenido a su principal objetivo, reflexionar sobre la posibilidad que ofrece el nuevo marco normativo de ampliar el concepto de recolocación desde sus tres ámbitos: procedimental, subjetivo y objetivo. Dicho de otra manera, qué respuesta da la nueva legislación sobre quién lleva a cabo las actuaciones de intermediación y reinserción laboral, cómo y cuáles son las medidas y los servicios que se proporcionan, en qué situaciones operan y a quienes van dirigidas.

2. APARICIÓN Y DESARROLLO DE LA RECOLOCACIÓN EN EL DERECHO DEL EMPLEO ESPAÑOL

2.1. Orígenes de la recolocación en la reconversión industrial de los 80

Las primeras iniciativas normativas en materia de empleo en nuestro ordenamiento jurídico surgen como atisbos de solución al considerable y significativo aumento del desempleo desencadenado por la profunda crisis industrial que envolvió al país durante la década de 1980. La Ley de Empleo de 1980 fue uno de los primeros pasos

hacia la organización y mejora de las políticas de empleo, aunque no abordó específicamente la figura de la recolocación.

La reconversión industrial unida a la transición democrática tuvo como consecuencia positiva, incluir entre las medidas de reestructuración económica, el impulso de puntuales iniciativas enfocadas hacia la formación y el fomento del empleo. Estas acciones fueron llevadas a cabo por los Fondos de Promoción de Empleo (FPE), para facilitar la movilidad funcional y geográfica por cierres de empresas, proporcionando a los trabajadores, prestaciones económicas y ayudas para la búsqueda de nuevos empleos.

2.2. La institucionalización de la recolocación en los años 90

En un contexto político y social de la consolidación de nuestra democracia y la integración de España en la Unión Europea, se produce un primer enfoque sistemático de la recolocación en nuestra legislación laboral con la promulgación de la **Ley 11/1994 de Medidas Urgentes de Régimen Laboral**. En la reforma del artículo 51.4 ET, exigía la puesta en marcha de un plan social entre otras medidas atenuantes de las consecuencias de los despidos en empresas, de cincuenta o más personas trabajadoras.

Es por ello, por lo que se comienzan a pactar los planes sociales en las fases iniciales de consultas del proceso de despido, siendo sus principales actuaciones, medidas de protección social dirigidas a paliar los efectos negativos derivados de los despidos, con un carácter básicamente indemnizatorio.

Esta reforma buscaba gestionar el desempleo de forma más proactiva, incorporando medidas de promoción del empleo de calidad, a través de la formación y orientación para las personas trabajadoras, proporcionando nuevas herramientas para las administraciones y fomentando la inserción mediante la creación de programas específicos y acuerdos entre administraciones públicas y agentes sociales. Con ello se establecieron las bases para una mayor intervención de los servicios públicos de empleo en los procesos de recolocación. Aunque aún sin una regulación normativa detallada, sí que puede considerarse como el germen de la institucionalización de la recolocación.

2.3. La recolocación en los inicios del nuevo siglo

A principios de los años 2000, el concepto de recolocación fue adquiriendo un mayor peso en nuestro ordenamiento, estableciéndose como una figura que ha llegado hasta nuestros días, no exenta de distintas interpretaciones.

La **Ley 56/2003 de Empleo**, promovió y reforzó medidas de impulso y reactivación del empleo, abundando en la importancia del asesoramiento a los desempleados a través de la orientación laboral y discretas acciones de recolocación entre las que se

incidió en el fomento de medidas específicas para favorecer a determinados colectivos vulnerables, incentivos para empresas que facilitaran la recolocación de sus empleados, así como directrices para la colaboración pública y privada a través de centros de formación y empresas que realizaran actividades de colocación sin ánimo de lucro.¹

La situación generalizada en Europa de profunda crisis económica y financiera iniciada en el año 2008, produjo una recesión de la economía y un grave incremento de la curva del índice de desempleo en nuestro país. Este declive provocó la búsqueda y aplicación de una larga lista de medidas nuevas, integradas en la denominada Estrategia de Economía Sostenible que incluía el compromiso de realizar una reforma del mercado de trabajo.

La solución al vacío legal en la actividad de intermediación laboral llevada a cabo por empresas de recolocación se materializó a través del **Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio** y la **Ley 35/2010 de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo**.

En el concepto de intermediación laboral se incluyó 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.² De igual modo, definió entre agentes de intermediación a las agencias de colocación, como aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de manera autónoma o en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo.³

La nueva redacción dada al apartado 4 del art. 51 LET vino a confirmar las consecuencias de los programas de recolocación que se convirtieron en una salida para mitigar los efectos de los despidos de colectivos prioritarios como los trabajadores de avanzadas edades, que trataban de preservar la seguridad del trabajador con medidas de reciclaje profesional y de inserción laboral. De esta forma se perseguía un alargamiento de la vida laboral de las personas, una mayor permanencia en el mercado de trabajo y una alternativa a las jubilaciones. Pero sin duda, se trató de una interpretación continuista del ya esbozado régimen legal de los despidos colectivos del artículo 51 ET en la reforma anterior, otorgando a la figura de la recolocación un recortado papel estrictamente de intermediación, circunscrita al ámbito de las reestructuraciones, bajo el requisito de la existencia de un plan social o un programa de recolocación, que debiera estar previsto en el contrato de trabajo o en su convenio

1. El Artículo 22.4 Ley 56/2003 de Empleo establece que «*La intermediación laboral realizada por los servicios públicos de empleo, por sí mismos o a través de las entidades que colaboren con ellos, conforme a lo establecido en este capítulo, se realizará de forma gratuita para los trabajadores y para los empleadores.*»

2. Artículo 22.4 Ley 56/2003 de Empleo

3. Introducción del artículo 21.1 bis, Ley 56/2003 de Empleo

colectivo aplicable, o negociado por los representantes en los procesos de despido colectivo.⁴

El Preámbulo de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, se afirmaba «*se estima necesario iniciar una apertura a la colaboración público-privada en esta materia, preservando, en cualquier caso, la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de carácter estatal y autonómico, para que no se produzca la sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y la colocación*»⁵

Este fue otro de los retos a los que trató de dar respuesta la reforma de 2010: la colaboración entre los servicios públicos y las entidades privadas en las políticas de activas de empleo de intermediación laboral y colocación en el mercado de trabajo, ahora que las empresas de recolocación quedaban incluidas dentro del concepto de agencias privadas de empleo definido por el Convenio núm. 181 de la OIT⁶. Cuestión diferente fue conjugación de la aplicación del principio de gratuidad de los servicios proporcionados para las personas desempleadas con la nueva definición de agencias de colocación.

Algunas de las reformas laborales, referidas al reto anteriormente mencionado introducidas en 2010 fueron desarrolladas por el **Real Decreto 1796/2010, de 30 diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación**, califica a las empresas que llevan a cabo actividad de recolocación como agencias de colocación especializadas⁷, reguladas por el régimen legal y reglamentario previsto con carácter general para las agencias de colocación, con el requisito de especificar en el procedimiento de concesión de la autorización de la autoridad pública, la referencia a las actividades que van a desarrollar, especificando en su caso la especialización como empresa de recolocación.

La exigencia de autorización, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas⁸, a estas entidades privadas, responde a la aplicación del Convenio 181 OIT⁹, que lo configura en su articulado como un instrumento preceptivo para

4. El artículo 14 del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 junio, expresamente incluía en la actividad de 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*».

5. SÁEZ LARA, C. (2010), «Espacio y funciones de las empresas de recolocación», *Temas Laborales*, nº 107, pg.359.

6. El Convenio 181 OIT sobre las agencias de empleo privadas de 1997, fue ratificado por España en mayo de 1999

7. Artículo 2.2 Real Decreto 1796/2010, de 30 diciembre, por el que se regulan las Agencias de Colocación

8. Artículo 2.4 Real Decreto 1796/2010, de 30 diciembre, por el que se regulan las Agencias de Colocación

9. Artículo 3.2 del Convenio 181 OIT sobre las agencias de empleo privadas

la determinación del régimen jurídico de funcionamiento de las agencias privadas, que remite normativas nacionales que debieran realizar los Estados que lo ratificasen.

2.4. Los avances de la recolocación en la segunda década de siglo

La prolongada crisis económica dejó evidencia de la insostenibilidad del modelo laboral español seguido hasta el momento. Los problemas coyunturales del mercado de trabajo pasaron a ser vistos y tratados como estructurales. La reforma laboral de 2012, marcada en gran medida por ese contexto de grave crisis económica, introdujo cambios significativos con una marcada intención flexibilizadora en las relaciones laborales.

Primero el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, y después la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en sus preámbulos calificaron la reforma laboral de completa y equilibrada, justificando la necesidad de una actuación incisiva e inmediata que presentó como objetivo y solución al fracaso en el mercado laboral, lo que denomina como *flexiseguridad*.¹⁰

Bajo el paradigma laboral de la flexiseguridad, se busca un mayor dinamismo y un equilibrio holístico en la regulación de las relaciones de trabajo. Se facilitó la contratación y el despido de los trabajadores garantizando su protección y seguridad a través de la coordinación entre políticas pasivas existentes (subsidios de desempleo) y nuevas políticas activas de formación y capacitación para la búsqueda de empleo. Con la combinación de estas políticas en la actividad de intermediación laboral, se persiguió la agilización en la recolocación y la optimización de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

Se favoreció la flexibilidad interna de las empresas para una mejor adaptación a los cambios del entorno como alternativa a la destrucción de empleo, permitiendo un mayor uso de los Expedientes de Regulación de Empleo y una mayor precisión de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que justifican un despido colectivo.

La flexibilización de las relaciones laborales desde una perspectiva externa supuso, adecuar las condiciones laborales de los trabajadores a la situación del mercado a través de la obligación empresarial de ofrecer a los trabajadores un plan de

10. El Preámbulo I Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral señala que «la reforma propuesta trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social», o que dicha reforma «apuesta por el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo». Véase sobre esta figura RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (2008): «El debate de la flexiseguridad en la U.E.», *Curso de Especialización para Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Universidad de Castilla-la Mancha, Toledo, del 8 al 17 de septiembre de 2008*.

recolocación externa, que incluya medidas de formación, orientación profesional, atención personalizada y búsqueda activa de empleo.

Para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo¹¹ se apuesta por nuevo régimen de despidos colectivos introduciendo modificaciones sustanciales entre las que destacó la desaparición de la necesidad de autorización por parte de la Autoridad Laboral ante la decisión de un despido colectivo.

En desarrollo del art. 51 ET., el Real Decreto-Ley 1483/2012 de 29 de octubre que aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada¹², modifica el procedimiento administrativo para conseguir la autorización administrativa que abrió la puerta a la actuación privada, por otro procedimiento cuya principal finalidad consiste en garantizar un periodo de consultas, en el que la empresa suministra información acerca de las causas de los trabajadores, de las medidas laborales.

En este nuevo modelo de procedimiento se asigna a la autoridad laboral un papel de vigilancia y control¹³ sobre el cumplimiento del plan de recolocación externa y de las medidas sociales de acompañamiento establecidas, debiendo ser efectivas y adecuadas a su finalidad¹⁴.

La reforma además de establecer la obligatoriedad, para las empresas de más de 50 trabajadores, ofrece planes de recolocación externa cuando realizaran despidos colectivos, indica que éstos, debían ser gestionados por agencias de recolocación autorizadas con una duración mínima de seis meses, incluyendo medidas de formación, orientación y búsqueda activa de empleo para los trabajadores afectados.

En esta línea, los cambios normativos de 2012 alcanzan el marco regulador de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), implementando medidas que las autorizan y permiten operar como agencias de colocación siempre que presten una declaración responsable y garanticen la gratuidad por el servicio a los trabajadores¹⁵.

De este modo, las ETT adquirieron un potente papel de actuación en la reinserción de trabajadores en el mercado laboral, actuando como agencias de colocación prestando servicios de reclutamiento y selección de trabajadores, colocación, orientación y formación profesional y recolocación.

11. CAPÍTULO IV Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral «*Medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral*»

12. En cumplimiento de la Disposición Final decimonovena, apartado 2, de la Ley 3/2012

13. Artículo 8 del Real Decreto-Ley 1483/2012 de 29 de octubre que aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

14. Artículo 9.3 del Real Decreto-Ley 1483/2012 de 29 de octubre que aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

15. En cumplimiento de la Disposición Transitoria 1ª, Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

2.5. El concepto de recolocación en la actualidad: La Ley 3/2023 y su desarrollo reglamentario: Real Decreto 438/2024

En un contexto de crisis económica y social mundial derivada de la declaración por la Organización mundial de la Salud, de una pandemia internacional por Covid-19 a principios de la tercera década del siglo XXI, el Consejo Europeo pone en marcha el Instrumento de Recuperación «*NextGenerationEU*» con el objetivo de superar el gran impacto recesivo que produjo en el mercado de trabajo y que aún hoy perduran sus consecuencias.

La reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE en adelante) es impulsada por La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo para dar cumplimiento, entre otros, al hito CID número 334 y al hito CID número 335 encuadrados en el área política VIII «*Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo*» enmarcado dentro del Componente 23 «*Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, del programa *NextGenerationEU*.

El compromiso de las reformas se materializa en la «*Modernización de políticas activas de empleo*» y en «*promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial*».

La norma nace con el objetivo último de frenar el masivo desempleo y optimizar la creación de empleo asumiendo el propósito de actualización, ordenación y ejecución de la política de empleo estableciendo una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo. De igual modo, el legislador adquiere el compromiso de la modernización y adaptación de las Administraciones Públicas para garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad que respondan eficazmente a las nuevas demandas de la sociedad.

Las modificaciones introducidas respecto al tema que abordamos, la recolocación, se concretan en su inclusión dentro de las acciones de intermediación laboral, calificada novedosamente de «*amplia y omnicomprendensiva*»¹⁶, entendiéndose como política proactiva de empleo implementada con la prospección de ofertas de empleo, la selección de personal y la orientación profesional¹⁷. Las actuaciones de apoyo en los

16. Preámbulo III, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

17. En extenso, véase a FERNÁNDEZ PROL, F. (2023) «*La intermediación en la nueva Ley de Empleo*», Briefs AEDTSS, 16

procesos de recolocación deben incluir el diseño, la elaboración y ejecución de itinerarios individualizados de empleo y el seguimiento personal y tutorizado¹⁸.

La recolocación queda redefinida en nuestro ordenamiento jurídico laboral como una actividad de colocación especializada destinada a la reinserción profesional de las personas trabajadoras en situaciones de transición laboral.

Hablar de transición laboral posibilita hablar de actuaciones de colocación especializada¹⁹ como una modalidad más amplia de recolocación, más allá de las prestadas a personas desempleadas por las reestructuraciones empresariales. Se trataría de medidas de reinserción laboral dirigidas a personas trabajadoras afectadas especialmente en casos de transiciones industriales o transformaciones en los sectores productivos, en los que se reconoce a los servicios públicos de empleo la posibilidad de que desarrollen planes de recolocación de oficio.

En definitiva, la LE busca mejorar de la empleabilidad de los demandantes de servicios de empleo, mediante la aprobación de diferentes programas de fomento de empleo.

En este sentido, 50.1 prevé que el Gobierno y las Comunidades Autónomas adopten *«programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, con el objeto de promover una atención específica hacia las personas integrantes de los mismos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo»*.

En la misma línea de optimizar la calidad de la empleabilidad en el mercado laboral, el art. 49.1 señala que, *«con objeto de favorecer el acceso o retorno al mercado de trabajo, la movilidad funcional y geográfica, así como evitar la desprofesionalización y exclusión social de las personas perceptoras de prestaciones, subsidios u otras rentas orientadas a la protección económica frente a la situación de desempleo o cese de actividad se articularán programas de fomento del empleo que permitan la compatibilización, al menos parcial, de tales prestaciones con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia»*.

No podemos pasar por alto que el catálogo de servicios que se relacionan en el Título IV²⁰, desarrollado por el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, va dirigido a las personas demandantes de servicios de empleo y a las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los servicios de empleo.²¹

18. Artículo 21 Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

19. Artículo 40.3 LE; Véase a PARRES MIRALLES R. (2023), *«La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo»*, en Brief AEDTSS, 13

20. TÍTULO IV, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, *«Servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios»*

21. Preámbulo del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. *«con la citada Ley se persigue completar el círculo de los servicios*

Analizando la reforma desde una perspectiva instrumental, el legislador apuesta por un cambio de paradigma respecto a la colaboración público-privada en materia de intermediación²²

Abundando en el carácter público de los servicios de intermediación y, por ende, de recolocación, independientemente del agente que los realice²³, la norma busca un fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo reestructurando su configuración de una forma más completa, inclusiva y dotándola de una mayor eficiencia.

En relación con la reorganización de del sector público²⁴, hay que resaltar el mandato de creación de la Agencia Española de Empleo²⁵ (AEE), nuevo organismo que viene a sustituir al SEPES, para abordar los desafíos a afrontar en materia organizativa, tecnológica y de gestión.

Para la coordinación y articulación de los agentes que realicen servicios públicos de intermediación²⁶ y participen en la implementación de políticas de empleo es necesario establecer mecanismos adecuados de colaboración y coordinación. Como instrumentos de planificación para ello, la norma se apoya en la Estrategia y El plan anual existentes, que pasan a denominarse Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo²⁷ y Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno²⁸, la Cartera Común de Servicios y la creación de un nuevo instrumento, el Sistema Público Integrado de Información del Sistema de Empleo.²⁹

Este sistema ha sido creado con la finalidad de establecer protocolos de registro de datos y deberá garantizar la posibilidad de acceso a la información integrada y al

garantizados en el Estado del bienestar, de manera que toda persona demandante de servicios de empleo tenga derecho a ser atendida por personal técnico orientador de empleo y que toda empresa usuaria de los servicios públicos de empleo reciba también esa atención especializada.»

22. PEREZ DEL PRADO, D. (2023), «La colaboración público-privada en la Ley de Empleo», Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Monográfico 2023, pg.175

23. Artículo art. 8.2 y Artículo 42.1, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

24. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO M. (2023), «La arquitectura institucional de las políticas de ocupación en la nueva Ley de Empleo», en Brief AE DTSS, 12

25. Capítulo I, Título II, y D.A.1ª, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

26. Artículo 41, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

27. Artículo 12, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

28. Artículo 13, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

29. El Artículo 14, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo establece «El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios Públicos de Empleo es el instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo que tiene como finalidad; a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales; el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que realicen la Agencia Española de Empleo; los servicios públicos de empleo autonómicos y las entidades colaboradoras en todo el territorio del Estado; y las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación colaboradoras».

tratamiento de datos³⁰ con el objetivo de realizar el seguimiento y evaluación del resultado de las políticas activas de empleo.

El Sistema Público Integrado de Información del Sistema de Empleo se configura como una herramienta de gestión y red de información común para el sector público y el privado, en beneficio de las personas y entidades empleadoras usuarias de los servicios de empleo.³¹

Señala la Ley en su artículo 23, que son servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas aquellos órganos o entidades a los que corresponde la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo, así como garantizar la prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, previstos en esta ley. A ello se añade la previsión en su párrafo 2º, la posibilidad de que los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas puedan recurrir, a Corporaciones Locales o a otras entidades, públicas o privadas, que colaboren con los mismos y que, a través de sus normativas autonómicas desarrollen la cartera complementaria de servicios de empleo propios programas de empleo y de fomento de la actividad económica en su ámbito territorial, elaborados en coordinación con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, el Plan Anual, las Orientaciones Específicas y la Estrategia Europea de Empleo.

La colaboración público-pública entre AEE y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión en el ámbito del empleo, en las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral, se realizará a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales³².

En relación con la actividad de recolocación desde el sector privado, la reforma legislativa de la estructura organizativa de la AEE propone la dotación de un Consejo Rector y una Comisión Permanente, con participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como órganos de participación institucional de la Administración Central del estado y de los interlocutores sociales, que facilite la consulta a los sectores de la economía social y el trabajo autónomo.

30. Resolución de 29 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2023.

Objetivo estratégico 4, se refiere a la «*mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo*» e incluye un Objetivo Específico 4 centrado en «*fortalecer el Sistema Nacional de Empleo a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras*»

31. En detalle, PÉREZ DEL PRADO, D, (2023) «*La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)*», Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, 102, La Ley (España).

32. Artículo 9.1, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

La colaboración público-privada se realizará a través de los instrumentos de coordinación o los convenios de colaboración que se celebren con agencias de colocación y con cualesquiera otras entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo, de forma complementaria.

En virtud de tales acuerdos, los servicios públicos podrán redirigir a las agencias a las personas demandantes de empleo para la prestación de los servicios de colocación y podrán derivar a las empresas usuarias de esos servicios, garantizando la gratuidad del servicio para las empresas, como lo es también por definición para los usuarios de las políticas activas de empleo. Podrán conceder subvenciones públicas a entidades privadas o hacer uso de la contratación administrativa suscribiendo con ellas acuerdos marco de colaboración de vigencia máxima cuatrienal y contratos basados en servicios³³ o cualquier otra forma jurídica ajustada a la normativa estatal y autonómica.

Las empresas y personas demandantes de servicios de empleo también podrán concertar directamente la prestación de servicios de intermediación con agencias de colocación, que actúen en coordinación o colaboración con los servicios públicos de empleo.

La norma potencia la suscripción de convenios para la ejecución de programas de empleo en particular en territorios por transiciones industriales, transformaciones productivas o despoblación, y fomenta convenios para la ejecución de programas específicos para facilitar la empleabilidad de colectivos más desfavorecido y/o con necesidades especiales.

Será objeto de un mayor y minucioso análisis en los apartados siguientes, el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, y los demás que pudieran prestarse en todo el territorio del Estado, de forma directa con sus medios propios, o a través de aquellas entidades, públicas o privadas, sin ánimo o con ánimo de lucro, colaboradoras en el marco de la política de empleo, en relación al tema que ocupa este estudio, los servicios de recolocación.

3. LA RECOLOCACIÓN POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

3.1. La recolocación como actividad de intermediación

La intermediación laboral ínsita en el Título III LE, «Políticas Activas de Empleo», es tratada como uno de los servicios dirigidos a impulsar la creación de empleo y a elevar la empleabilidad³⁴. Es un instrumento de planificación y coordinación de la

33. Artículo 27, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo

34. En extenso sobre el tratamiento de esta figura en la LE, LÁZARO SÁNCHEZ, J.L. (2023), «Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la Ley 3/2023, de empleo»

política de empleo para dar respuesta a las nuevas realidades de la sociedad actual, respetando los principios rectores³⁵ de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo, de transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, adaptación acompañamiento y activación de una atención personalizada adecuada las necesidades de la personas, así como los principios de eficacia y eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas de empleo, la colaboración institucional y la adecuación a las características del territorio y los actores socioeconómicos, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo.

Una primera aproximación al concepto de intermediación laboral lo encontramos por primera vez, entre los conceptos básicos del artículo 3.1ºc) LE, y posteriormente su definición en el artículo 40.1 como el «conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades desde un enfoque integral hoy incluye actividades de prospección y captación de ofertas de empleo, puesto en contacto y colocación, recolocación y selección de personas trabajadoras.»

La LE, dentro del Capítulo III dedicado a la Intermediación, además de enumerar taxativamente la recolocación junto con la colocación, como una de las actividades que puede comprender la actividad el párrafo 3 incluye el concepto de la colocación especializada, considerada como «la actividad destinada a la recolocación de las personas trabajadoras o desempleadas que resultaran afectadas en proceso de reestructuración empresarial, cuando aquella hubiera sido establecida o acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación, o decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o por transformaciones en los sectores productivos»

La nueva Ley de Empleo proclama en su Exposición de Motivos dos reivindicaciones: por un lado, una mejor adecuación del marco de la política de empleo a la realidad territorial, que trascienda de la mera interacción burocrática y posibilite una mayor cohesión del Sistema Nacional de Empleo³⁶. Para ello, con la colaboración entre los distintos niveles de Administraciones públicas estatal, autonómica y local implicadas en la actividad de intermediación laboral. Por otro, la imperiosa necesidad de aumento desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, de personal en los servicios públicos de empleo, que posibilite la eficaz y efectiva atención individualizada de usuarios y empresas demandantes de los servicios de empleo.

Para dar respuesta a estas necesidades, la nueva Ley ha tomado la iniciativa de la transformación del Servicio Nacional de Empleo en la Agencia Española de Empleo

35. Artículo 42.8, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

36. Preámbulo del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

que articule unos servicios públicos de intermediación adecuadamente dimensionados y dotados de personal con perfil técnico que impulse la digitalización del sistema de intermediación laboral a través de la modernización y agilización administrativa del ya existente Portal Único de Empleo³⁷.

No se puede negar que, en nuestra sociedad actual, el mercado de trabajo y la actividad de intermediación se realiza a través de las nuevas tecnologías TIC como portales digitales y redes sociales que dan mayor celeridad a los procesos de contacto entre oferta y demanda de empleos; sin embargo, pueden existir algunos colectivos (por ejemplo, colectivos prioritarios mayores) usuarios de los servicios públicos, a los que esta metodología pueda suponerle una desventaja y a los que los servicios Públicos de Empleo deben atender de forma personalizada y presencial. Es pensando en ello, por lo que la norma defiende la dualidad de canales de interacción de los servicios públicos con los usuarios, digital y presencial³⁸.

De la literalidad de la norma en su artículo 42.1, se desprende la consideración de la intermediación laboral como actividad con carácter público, independientemente de la naturaleza jurídica (pública o privada) del agente que la realice.

De este modo, encontramos reconocidos como agentes de intermediación³⁹ de los servicios públicos en el mercado de trabajo:

- los servicios públicos de empleo
- las agencias de colocación propiamente dichas o agencias especializadas en la recolocación o en la selección de personal. Las agencias de colocación podrán realizar actividades de intermediación en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de los mismos, mediante la articulación del correspondiente instrumento jurídico, quedarán sujetas al acuerdo marco para la contratación de servicios que faciliten el desarrollo de políticas activas de empleo previsto en la disposición adicional trigésimo-primer de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para o con las personas trabajadoras en el exterior.

37. Disposición Final 11ª, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. «*La Agencia Española de Empleo impulsará las actuaciones pertinentes para modernizar el Portal Único de Empleo, así como la mejora de la coordinación y cooperación con otras plataformas e instrumentos de empleo y formación existentes, convirtiéndolo en un espacio de intercambio de información y colaboración eficaz entre todos los actores del mercado de trabajo. Además, prestará especial atención a sus necesidades de digitalización, incorporando herramientas tecnológicas que podrán especificarse en cada momento mediante desarrollos reglamentarios*»

38. Un interesante análisis de la dimensión tecnológica de la Ley de Empleo en ROMÁN LEMOS, J., (2023), «La digitalización en la Ley de empleo: empleo, colocación e intermediación», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, Monográfico 2023, pg.181.

39. Artículo 41, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

- entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas que actúen de manera complementaria la inserción laboral de las personas participantes en programas aprobados por los servicios públicos de empleo, en los términos establecidos en la normativa reguladora correspondiente, no precisando en esos casos, constituirse como agencias de colocación.
- Las entidades privadas de empleo (individual o mancomunadamente), que podrán suscribir contratos o acuerdos marco de vigencia máxima cuatrienal quedando sometidas a la regulación de la Ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público, para colaborar y coordinarse con los organismos públicos en los niveles territoriales y competenciales que sean pertinentes y deberán actuar con total transparencia e informar con periodicidad anual mediante una memoria en la que se describirán las actividades desarrolladas en el ámbito de las políticas activas de empleo, con datos numéricos y cualitativos concretos⁴⁰.

3.2. La Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo

El Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, (RD en adelante) responde a los compromisos de reformas acordados conforme al , Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el 7 de diciembre de 2021 que se publicó en el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

El RD da respuesta a una de las 102 reformas acordadas con la Comisión Europea en el marco del citado Plan, y tiene por objeto «*promover y desarrollar la planificación, coordinación y ejecución de la política de empleo y garantizar el ejercicio de los servicios garantizados y la oferta de una adecuada cartera de servicios a las personas o entidades demandantes de los servicios públicos de empleo, a fin de contribuir a la creación de empleo y reducción del desempleo, mejorar la empleabilidad, reducir las brechas estructurales de género e impulsar la cohesión social y territorial*»⁴¹.

Dentro de un marco de diálogo y compromiso social, la reciente Ley de Empleo, se marca como reto dar un impulso a la reforma del mercado laboral español,

40. Artículo 26 LE. Sobre esta pluralidad de opciones públicas y privadas, véase PEREZ DEL PRADO, D. (2023), «La colaboración público-privada en la Ley de Empleo», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, Monográfico 2023, pg.153; y BINI, S. (2024), «Intermediación laboral, entre público y privado, a la luz de la nueva Ley de Empleo», en DURÁN LÓPEZ, F. & SÁEZ LARA, C. (coord.), «*Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público: libro en homenaje a Pedro Gómez Caballero*»; Sevilla, Monografías de Temas Laborales, pg.297.

41. Preámbulo I, Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

pretendiendo de este modo, dar respuesta a las actuales necesidades de la sociedad y la economía española, para la implementación del documento «*España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*», que recoge como desafío la necesidad de adaptar nuestro mercado de trabajo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas, haciendo hincapié en la recualificación, orientación y ayuda a las personas que buscan empleo⁴².

Este Real Decreto desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo⁴³ y el Catálogo de servicios garantizados establecidos en el título IV de la Ley de Empleo, tanto los dirigidos a las personas demandantes de empleo⁴⁴ como a las empresas y resto de entidades empleadoras⁴⁵.

La Cartera Común de Servicios tiene como objetivo la atención integral y personalizada de oportunidades reflejada en la igualdad en el acceso a los servicios y su gratuidad; la eficiencia y transparencia en cuanto a la gestión y a los resultados; así como la interoperabilidad de servicios ofrecidos y datos obtenidos y tratados dentro del Sistema Nacional de Empleo, superando así las barreras territoriales.

Esta nueva Cartera aborda, desde la transversalidad y la permanencia, una amplia oferta de servicios comunes para el empleo, abriendo la posibilidad a los servicios públicos de empleo autonómicos y locales a una colaboración con entidades privadas y otros interlocutores sociales, a través de distintos instrumentos y convenios de colaboración en los cometidos de intermediación laboral, que faciliten la orientación laboral y los procesos de recolocación objeto de nuestro análisis.

Integran el contenido de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, los servicios reconocidos⁴⁶:

- de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva,
- de intermediación, colocación y de asesoramiento a las empresas,
- de formación en el trabajo y,
- de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

Cada uno de los servicios se regulan en una subsección en la que se establece su objeto, así como las actividades que incluyen.

Los servicios públicos de empleo podrán incorporar a sus propias carteras de servicios, aquellos servicios complementarios no contemplados en la Cartera Común.

42. Preámbulo II, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

43. Artículo 61, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

44. Artículo 56, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

45. Artículo 57, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

46. Sección 1ª, Capítulo III del RD 438/2024, de 30 de abril.

Siendo fiel al objeto de comentario de este trabajo, dedicaremos nuestra atención a los servicios de orientación, colocación e intermediación dirigidos a procurar la mejor casación entre ofertas y demandas de empleo, dejando simplemente mencionadas el resto, no por ello menos destacables.

Los servicios de orientación, colocación e intermediación para la mejora de la empleabilidad de las personas usuarias (entre los que podemos entender incluidos los referidos a colocación especializada o recolocación) comprenderán la elaboración de un perfil individualizado de la persona asesorada, que le aporte un mayor conocimiento sobre sus capacidades e intereses para el alcance de sus objetivos y un itinerario o plan personalizado, en el plazo máximo de un mes, a contar desde la elaboración de su perfil como persona usuaria, que se apoyará en el catálogo de instrumentos de empleabilidad del artículo 37 de la Ley 3/2023, de 8 de febrero, y que realizará un seguimiento individual y personalizado de las actuaciones, con la ayuda de una figura que tutorice y proporcione un asesoramiento técnico continuado adecuado a las necesidades de las personas demandantes de empleo.

Estos servicios toman especial relevancia en situaciones de transiciones laborales, en los que los usuarios necesitan un servicio integral para la búsqueda activa de empleo. En estos casos, se les informará y asesorará de la situación del mercado de trabajo, sobre las ofertas de empleo privadas o públicas convocatorias, bolsas y programas de empleo públicos, a nivel estatal, autonómico, local e incluso de las oportunidades de empleo en Europa a través de la Red EURES.

Las actuaciones de asesoramiento especializado incluirán la posibilidad de realizar itinerarios formativos, tras la evaluación y el autodiagnóstico de lagunas competenciales o curriculares y el entrenamiento en herramientas y técnicas de búsqueda de empleo con medios digitales. El itinerario o plan personalizado de actuación exigirá la formalización de un acuerdo de actividad, que se configura como un derecho para las personas desempleadas y una obligación para los servicios públicos de empleo⁴⁷.

En resumen, encontramos en el Anexo I del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril los servicios garantizados a las personas demandantes de servicios públicos de empleo y de forma concreta y de aplicación directa en los casos de reinserción social. En lo que aquí interesa, los servicios públicos asumen la obligación de apoyar en los procesos de recolocación en los supuestos previstos legalmente, lo que supone la elaboración de un plan de recolocación.

El artículo 21 RD nos conduce a la reinserción laboral de las personas trabajadoras afectadas por procesos de reestructuración empresarial, contemplado en el artículo 44 de la LE y el preceptivo plan de recolocación externa ex artículos 51.10 TRET y 9 RDC.

47. CABEZA PEREIRO, J. (2024), «Recolocación y colocación: políticas públicas y actores públicos y privados», Madrid, BOE. pg.115

De este servicio podrán ser usuarias:

- Las empresas públicas o privadas, independientemente de su forma jurídica, en procesos de reestructuración.
- Las personas trabajadoras afectadas por el proceso de reestructuración de su empresa.

El acceso a la actividad se realizará a instancias de la empresa o del Servicio Público de Empleo y su desarrollo incluye actuaciones con la empresa y con las personas trabajadoras afectadas.

El precepto contiene un mínimo de medidas de orientación, formación, intermediación laboral y técnicas de búsqueda personalizada de empleo, que debe contener el plan de recolocación. El plan de recolocación será elaborado por el personal técnico cualificado del Servicio Público de Empleo conjuntamente con la empresa; este debe recoger el número y la identificación de las personas a las que va dirigido, y deberá contener un elenco de medidas identificadas en el artículo 21 RD:

- medidas de orientación para el empleo para realizar un diagnóstico individualizado y definir el perfil de las personas trabajadoras afectadas;
- medidas de formación para mejorar sus competencias profesionales o adquirir otras nuevas en los sistemas de formación existentes;
- medidas de atención personalizada para el asesoramiento de técnicas de búsqueda de empleo;
- medidas de intermediación laboral.

Estas medidas no deberán aparecer necesariamente en todos los planes, ya que éstos se diseñarán según las necesidades específicas de cada supuesto; por eso el RD las enumera diciendo que se aplicarán «en su caso».

El plan incluirá además un itinerario individual y personalizado de empleo, del que se hará un seguimiento por parte de la persona tutora responsable.

Entendemos que estas medidas deberán ser desarrolladas según lo establecido en los contenidos de los servicios establecidos en el articulado anterior, referidos a ellos (artículos 10 a 37 RD).

4. LA RECOLOCACIÓN COMO ACTIVIDAD EMPRESARIAL

La recolocación es una actividad de intermediación laboral con carácter público, independientemente de la naturaleza jurídica (pública o privada) del agente que la realice.

El contenido de la recolocación como actividad empresarial de intermediación laboral con carácter público, puede ser abordado desde una doble dimensión: de una parte, las entidades privadas que actúan, dentro del mercado de trabajo como Agentes de la intermediación, de manera individual o en colaboración con los SPE ex artículos 41, 42 y 43 LE, a la podríamos denominar, posición activa; de otra, puede ser calificada como posición pasiva, desde la cual actúan como usuarios del Catálogo de Servicios garantizados ex artículo 57.2 LE.

Dentro de las empresas y demás entidades empleadoras, cobran especial relevancia el papel que las Agencias de Colocación, que deben garantizar un servicio público de intermediación laboral a personas trabajadoras y personas, empresas y demás entidades empleadoras, sin barreras territoriales. El texto normativo les habilita como ámbito de actuación, el conjunto del Estado y del Espacio Económico Europeo, en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

No deja de ser curiosa la amplitud de artículo con que el artículo 43 LE aborda esta figura pues hace una definición omnicomprendiva de las Agencias de colocación, definiéndolas como *«aquellas entidades, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral en los términos señalados por el artículo 42, en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de estos»*. A esta variedad de formas que pueden adoptar, cabe añadir las denominaciones que puedan recibir en función de los servicios que presten ex artículo 41 LE (colocación, recolocación o selección de personal).

Es requisito constitutivo para su intervención en el mercado de trabajo, la presentación de una declaración responsable ante el servicio público de empleo competente de la Comunidad o ciudad autónoma en la que tengan su establecimiento principal.

Estas entidades pueden realizar actividades de intermediación cuando los SPE así lo demanden, mediante la formalización de acuerdos de coordinación o convenios de colaboración, pero también pueden requerir que presten de manera individual esas políticas activas de empleo a otras empresas usuarias de los servicios garantizados por los SPE, respetando el principio rector de la gratuidad para las personas y empresas. A este respecto, nos surge el interrogante acerca de quién asumiría el coste de los servicios prestados y las actividades realizadas. A fin de cuentas, se trataría de un supuesto perfectamente comercializable si estuviéramos en otro contexto (entidad privada que presta un servicio a una empresa), la línea delimitadora es definida por la demanda de intervención de por parte de los SPE, sin esa petición, las agencias establecen relaciones privadas.

En los casos en los que estos agentes de intermediación actúen con ánimo de lucro es preceptivo el desarrollo de al menos un 60% de su actividad, con fondos propios⁴⁸.

48. Artículo 42.6, LE.

Otro posible escenario de actuación sería la demanda directa de los servicios de intermediación de estas entidades por parte de empresas privadas para reclutamiento de candidatos para un determinado perfil necesario, o por parte de personas demandantes de servicios de empleo (sin hacer distinción entre personas desempleadas o trabajadoras). En este caso, la colaboración entre las agencias y los SPE sería a través de subvenciones públicas, contrataciones administrativas, o cualquier otra forma ajustada a normativa⁴⁹.

Desde lo que hemos denominado posición pasiva, las empresas y las entidades empleadoras son auténticos usuarios del Catálogo de Servicios garantizados ex artículo 57.2 LE, por lo que nos remitimos a lo ya analizado con anterioridad, a lo que añadiremos algunas pinceladas.

Los SPE garantizarán a las empresas y demás entidades empleadoras, los siguientes servicios⁵⁰:

- Gestión de las ofertas de empleo presentadas a los servicios públicos de empleo; difusión de información sobre las ofertas de empleo adecuadas y disponibles a través del Portal Único de Empleo; prospección y captación de ofertas de empleo mediante la detección, captación e identificación de las ofertas de empleo potenciales y de los perfiles profesionales requeridos.
- Información y asesoramiento sobre la contratación y las medidas de apoyo a la misma; asistencia cualificada en la toma de decisiones para la contratación de personal, y difusión acerca de instrumentos disponibles de apoyo a la contratación y sobre los contratos vigentes en la legislación laboral que mejor se ajusten a sus necesidades; información sobre incentivos y medidas de fomento de la contratación existentes, en especial para la contratación de personas que pertenezcan a colectivos de atención prioritaria; sensibilización a éstas acerca de la implantación de planes de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.
- Identificación de las necesidades de las empresas, tanto en lo que se refiere a puestos vacantes como a perfiles profesionales requeridos, que facilite una adecuada planificación formativa; iniciativas de formación en el trabajo para la cualificación y recualificación de las personas trabajadoras.
- Información y apoyo sobre los procesos de comunicación de las contrataciones y los trámites legales complementarios.
- Apoyo en los procesos de recolocación en los supuestos previstos legalmente; apoyo en el diseño y la ejecución de los planes de recolocación.

49. Artículo 42.5, LE: «La financiación con fondos públicos exigirá el sometimiento de las agencias a los indicadores de eficiencia específicos previstos en el artículo 46».

50. Anexo del RD 438/2024, de 30 de abril, «Servicios garantizados por la Ley3/2023, de 28 de febrero, de Empleo»

- Información y asesoramiento sobre la difusión de ofertas en el ámbito de la Unión Europea a través de la Red EURES.
- Formación para promover la adquisición efectiva o el incremento sensible de competencias complementarias no incluidas en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias profesionales y formación programada por las empresas para sus personas trabajadoras; promoción de la mejora de la competitividad de las empresas.
- Detección permanente de las necesidades formativas de las empresas; inscripción de centros y entidades de formación en el trabajo; control, seguimiento y evaluación de la calidad de la formación en el trabajo.

Se podría establecer un paralelismo entre el acuerdo de actividad entre los SPE y las personas demandantes de los servicios de empleo, y el acuerdo de corresponsabilidad entre los SPE y las empresas que acceden a la Cartera Común de Servicios, por los que quedan sujetos a determinados compromisos⁵¹, como: la colaboración activa con los servicios públicos de empleo en la planificación de las actividades formativas en el trabajo; la comunicación de los puestos vacantes con los que cuenten y dificultades que presente la cobertura de estas vacantes.

En resumen, un acuerdo de colaboración público-privada cuyo fin último sea la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras.

5. CONCLUSIONES

Desde sus inicios en los años 80 como medida de acompañamiento en procesos de reconversión industrial, hasta su consolidación en la Ley 3/2023 como una actividad central de las políticas activas de empleo, la recolocación se ha convertido en un instrumento clave para garantizar una empleabilidad de calidad y su adaptación a las nuevas realidades económicas y sociales.

La evolución del concepto de recolocación refleja una creciente preocupación por la protección y reinserción de los trabajadores afectados por las transformaciones en el mercado laboral.

A lo largo de décadas el concepto de recolocación ha evolucionado en la legislación laboral, intentando dar respuesta a los desafíos del mercado de trabajo. Los principales hitos en su recorrido normativo han ido de la mano del intento de solución a las situaciones de desempleo derivado de los despidos colectivos en procesos de reestructuraciones empresariales, consecuencia ocasionada por diferentes crisis económico-financieras y sociales. Sin embargo, las políticas de empleo meramente reactivas

51. Artículo 37, del RD 438/2024, de 30 de abril.

empleadas en estas ocasiones (medidas indemnizatorias o prejubilaciones según la época) han resultado ineficaces en la medida en que la utilización de los servicios de recolocación no puede circunscribirse exclusivamente a momentos puntuales de épocas de crisis y en contextos tan concretos como son las reestructuraciones empresariales, en cualquiera de sus manifestaciones.

La recolocación debe dar respuesta a los cambios en el mercado laboral, a las nuevas formas de trabajo, a los cambios tecnológicos, sociales y demográficos, ofreciendo herramientas para la formación y la reintegración laboral, con atención personalizada a los diferentes colectivos, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo independientemente de cuál haya sido la causa de la pérdida del empleo de las personas trabajadoras.

En este sentido, creemos que la Ley 3/2023 de empleo muy acertadamente, coloca a los servicios de recolocación entre las políticas de empleo proactivas, inclusivas y adaptadas a los desafíos del siglo XXI, contribuyendo a una mayor cohesión social, sostenibilidad del empleo y dinamismo económico.

Partiendo de esta premisa, la recolocación entendida como una actividad de colocación especializada dentro de los servicios públicos de intermediación y inserción laboral, permite tratar el problema del desempleo desde un enfoque público, como un problema de la sociedad que atañe no solo a las personas desempleadas sino a las que puedan estarlo en algún momento futuro y por supuesto a sus empleadores.

Desde esta nueva perspectiva colectiva de las situaciones de desempleo, las políticas de empleo toman una dimensión preventiva, en la que se debe ayudar a todos los usuarios de los servicios de empleo; a las personas en situaciones de transiciones laborales e itinerarios laborales discontinuos, debiendo proporcionar un servicio integral de asesoramiento, formación para la búsqueda activa de empleo y lograr una eficaz recolocación; y a los empresarios en sus necesidades de cobertura de puestos de trabajo con los candidatos más cualificados.

En estos casos será necesaria la información y asesoramiento sobre la situación del mercado de trabajo, sobre las ofertas de empleo privadas o públicas convocatorias, las bolsas y programas de empleo públicos, tanto a nivel estatal, autonómico, local e incluso las oportunidades de empleo en Europa a través de la Red EURES.

De igual modo, cabe la posibilidad de proporcionar estos servicios de asesoramiento a ambas partes de la relación laboral antes de que ésta se extinga. En nuestra opinión éste es uno de los retos que debe lograr la puesta en marcha de la reforma laboral de 2023: que los servicios de recolocación lleguen a ser una especie de «*outplacement preventivos*» que funcionen ante cualquier situación previsible de transición laboral.

Es interesante no dejar pasar la apreciación sobre que la amplitud del concepto de recolocación extiende su ámbito subjetivo a la atención personalizada, especializada y continuada de las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los servicios públicos de empleo.

Desde este mismo paradigma de intermediación laboral preventiva, cabe reflexionar sobre un concepto más omnicomprendivo de las situaciones de transiciones laborales que vayan más allá de los despidos colectivos que dan lugar a los procesos de recolocación ex artículos 51.1 TRET y 9 RDC en el marco de las reestructuraciones empresariales, o las situaciones de reducción o suspensión de la relación laboral ex artículos 47 y 47 bis ET (ERTEs ordinarios, por fuerza mayor y Mecanismo RED de flexibilidad y Estabilización del Empleo).

Sobre ello ya han reflexionado no pocos expertos, llegando a conclusiones a las que nos permitimos la licencia de compartir: El legislador abre la posibilidad a una ampliación del ámbito objetivo de aplicación de los servicios de recolocación que trasciendan de las situaciones consolidadas, pero nada establece sobre el contenido y forma en que ello pudiera realizarse.

Otro aspecto, no menos importante de la reforma, que abre debate y sobre el que merece la pena profundizar, es la concurrencia de los agentes (de carácter público y privado) de intermediación a los que la Ley da cabida en su artículo 41, donde bajo el indeterminado paraguas de «*aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen*» y «*aquellas entidades colaboradoras o promotoras*» que sin necesidad de constituirse como agencias de colocación puedan actuar complementariamente en programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo en los términos establecidos en la normativa reguladora correspondiente, se posibilita una multitud de fórmulas jurídicas de actuación desde el ámbito privado.

La norma ha previsto el fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo reestructurando su configuración que permita una articulación de los servicios públicos de empleo a todos los niveles (territoriales y competenciales) con una mayor eficacia y celeridad, para ello establece la adopción de acuerdos en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, entre la AEE y el resto de Organismos Públicos.

En aras de lograr una mayor empleabilidad, la reciente normativa aumenta la colaboración pública-privada para la consecución de una efectiva implementación de las actividades de recolocación dentro de la intermediación laboral con la creación de un nuevo instrumento de planificación, el Sistema Público Integrado de Información del Sistema de Empleo, como un mecanismo de coordinación de todos los actores implicados en el mercado de trabajo, aportando un enfoque más digital que da cabida al uso de las nuevas tecnologías. Pero tampoco escapa a generar diversas opiniones y dudas, respecto a cómo se van a llevar a la práctica una cooperación eficiente entre todos los sujetos implicados, la gestión financiera para ello y la evaluación de las actuaciones en los servicios de recolocación.

La colaboración de los servicios públicos con los agentes privados (Agencias de colocación especializadas y agencias de recolocación) puede adoptar múltiples formas de cooperación jurídicas como acuerdos, subvenciones públicas, contrataciones

administrativas, siempre que se garantice su evaluación por la autoridad pública y la gratuidad de los servicios prestados.

Podemos encontrar con una pluralidad de situaciones, que combinen actores, fórmulas de coordinación y cooperación y usuarios de los servicios de intermediación, bajo diferentes formas de contratación ajustada a normativa.

- Servicios prestados por los propios servicios públicos de empleo; a petición de los usuarios o actuando de oficio; que presten directamente ellos los servicios, que los hagan en colaboración con otras entidades públicas o que los externalicen mediante fórmulas administrativas de contratación con entidades privadas.
- Servicios prestados por agencias de colocación y agencias de colocación especializadas en la recolocación; públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro; en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de los servicios públicos con sujeción al acuerdo marco.
- Servicios prestados por entidades colaboradoras o promotoras de programas de políticas activas de empleo aprobados por los servicios públicos de empleo en régimen complementario.

Sin olvidar que en la ecuación de todas ellas forman parte como usuarios, las personas demandantes de los servicios y de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los servicios públicos de empleo y de manera especial aquellos colectivos vulnerables de atención prioritaria.

En definitiva, esta concurrencia evidencia la necesidad de una clara delimitación y reparto de espacios y funciones a la que hay que añadir la dotación de recursos humanos y materiales adaptados y suficientes a la actividad de recolocación e inserción laboral, para que la colaboración jurídico público-privada den una cobertura eficiente a las necesidades de nuestro mercado de trabajo actual.

Como conclusión, sostenemos la positiva integración de la actividad de recolocación en los servicios públicos de intermediación laboral y su redefinición holística, como eje fundamental de las políticas activas de empleo que garanticen una mayor calidad y estabilidad en el mercado de trabajo. No obstante, habrá que esperar una estabilidad política, económica y social para ver las consecuencias de la implementación de la reciente reforma.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bini, S. (2024), «Intermediación laboral, entre público y privado, a la luz de la nueva Ley de Empleo», en DURÁN LÓPEZ, F. & SÁEZ LARA, C. (coord.), «*Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público: libro en homenaje a Pedro Gómez Caballero*»; Sevilla, Monografías de Temas Laborales, p. 297.
- Cabeza Pereiro, J. (2024), «*Recolocación y colocación: políticas públicas y actores públicos y privados*», Madrid, BOE.
- Cabeza Pereiro J. (2023), «*La nueva dimensión de la intermediación laboral*», en Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social, nº 6, p. 46-62;
- Calvo Gallego, F.J., & Rodríguez-Piñero Royo, M. (2010), «*Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal*», Temas Laborales, nº 107, p. 303.
- Calvo Gallego, F.J., & Rodríguez-Piñero Royo, M. (coord.) (2011), «*Colocación y servicios de empleo*», Madrid, Consejo Económico y Social de España. *empresariales: un análisis transversal y aplicado*; Madrid, Ediciones Cinca, p. 21.
- Costa Reyes A., «*La reforma de la intermediación laboral: importantes aciertos y algunas dudas*», en Net21, 13, p. 1-8. <https://www.net21.org/wp-content/uploads/2023/06/LA-REFORMA-DE-LA-INTERMEDIACION-LABORAL-IMPORTANTES-ACIERTOS-Y-ALGUNAS-DUDAS-1.pdf>
- Fernández Prol, F., (2023) «*La intermediación en la nueva Ley de Empleo*», Briefs AEDTSS, 16, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 86-89 <https://www.aedtss.com/la-intermediacion-en-la-nueva-ley-de-empleo/>.
- Lázaro Sánchez, J.L. (2023), «*Concepto y regulación de la intermediación en el mercado de trabajo en la Ley 3/2023, de empleo*», Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Monográfico 2023, p. 207.
- López Balaguer, M. (2023), «*La intermediación laboral en la nueva Ley de empleo*», en Empleo y protección social: XXX III Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023, ISBN 978-84-8417-612-1, pg. 77-107, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Subdirección General de Informes Recursos y Publicaciones, pp. 77-107.
- Molina Hermosilla, O. (2014), «*La conformación del nuevo sector para la prestación de servicios de recolocación*», Pamplona, Aranzadi, pg.82.
- Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S.; Rodríguez Iniesta, G. (2023), «*La reforma del derecho del empleo: notas sobre la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo*», Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum, n.º 7, pp. 11-37.
- Navarro Nieto, F. (2021), «*Medidas sociales de acompañamiento y mantenimiento del empleo*», en «*Ponencias del XXXI Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*»; Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, p. 247.

- Navarro Nieto, F. (2023), «*La Ley 3/2023, de empleo: Una visión panorámica*», en DURÁN LÓPEZ, F. & SÁEZ LARA, C. (coord.), «*Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público: libro en homenaje a Pedro Gómez Caballero*»; Sevilla, Monografías de Temas Laborales, p. 141.
- Parres Miralles R. (2023), «*La coordinación de políticas activas y pasivas en la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo*», en Brief AEDTSS, 13, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 69-74
- Pérez Del Prado, D. (2023) «*La Ley 3/2023 de empleo: un paso más en la modernización de las políticas de empleo en España (primera parte)*», Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, 102, La Ley (España).
- Perez Del Prado, D. (2023), «*La colaboración público-privada en la Ley de Empleo*», Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Monográfico 2023, pp. 153-180. <https://doi.org/10.12795/TPDM.mon.2023.04>
- Perez Del Prado, D. (2023); «*La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades*», Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol. 4, nº. Extra 0, pp. 86-102.
- Rodríguez, J. (2022), «*Recolocación y 'outplacement', o la diferencia entre el destino y el viaje*», <https://www.observatoriorh.com/orh-posts/recolocacion-outplacement-diferencia-entre-destino-y-viaje.html>.
- Rodríguez-Piñero ROYO, M. (1996), «*Outplacement, head-hunters y otras formas de intervención privada en el mercado de trabajo*», en MONEREO PÉREZ, «*La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*», Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad, pp. 227.
- Rodríguez-Piñero, M. (2008): «*El debate de la flexiguridad en la U.E.*», Curso de Especialización para Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales, Universidad de Castilla-la Mancha, Toledo, del 8 al 17 de septiembre de 2008 (<http://www.uclm.es/actividades0708/cursos/rrll/documentacion.asp>)
- Rodríguez-Piñero Royo M. (2023), «*La arquitectura institucional de las políticas de ocupación en la nueva Ley de Empleo*», en Brief AE DTSS, 12 Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 66-69
- Sáez Lara, C. (2010), «*Espacio y funciones de las empresas de recolocación*», Temas Laborales, nº 107, p. 337. <https://empresas.infoempleo.com/hrtrends/el-outplacement-o/>
- Sempere Navarro A.V. & Martín Jiménez R. Claves de la Reforma Laboral de 2012 ((estudio del RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral)) Thomson Reuters Aranzadi, 257 páginas ISBN 978-84-9014-038-3
- Sempere Navarro, A. V. (2023), «*Reivindicación de la Ley de Empleo*», Revista Aranzadi Doctrinal, nº 8, Thomson Reuters Aranzadi.

- Royo Torrecilla, E. (2023), «*Una política de empleo adecuada para los cambios en las relaciones laborales del siglo XXI: Estudio de la Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo*», Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), nº 6, Universidad de Málaga (UMA), pp. 14-45.
- Royo Torrecilla E. (2023), «*La nueva Ley de Empleo. Una apuesta por la empleabilidad y la atención a la persona*», en Brief AEDTSS, 11, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp 60-66.