
El Servicio Público de Empleo Español ante las nuevas orientaciones europeas: ¿Convergencia hacia un único sistema europeo de empleo?

The Spanish Public Employment Service and the new European guidelines: Convergence towards a single European employment system?

La búsqueda continua de mecanismos y fórmulas que permitan alcanzar elevados niveles internacionales de productividad justifica la creciente preocupación por contribuir a desarrollar los servicios públicos de empleo, en tanto que son herramientas socialmente aceptadas y jurídicamente legitimadas para activar los mercados de trabajo. Así, con la invariable teoría de que la riqueza de un pueblo trae su felicidad, y no al revés, se inicia la nueva andadura europea tendente a construir, mediante técnicas de *soft-law*, un Sistema europeo de servicios de empleo que permitan acompañar al ciudadano a lo largo de toda su vida formativa y laboral. Al estudio de esa propuesta de sistema dedicamos este trabajo, desde el que esperamos contribuir a abrir espacios de diálogo y reflexión jurídica sobre el proyecto futuro de servicio público de empleo que se nos ofrece y que realmente deseamos.

Nazioarteko produktibitate-maila altuak lortu ahal izateko mekanismoak eta formulak etengabe bilatzen ari dira, enplegu-zerbitzu publikoak garatzen laguntzeko kezka geroz eta handiagoa baita, kontuan hartuta gizartean onartuta dauden eta juridikoki lan-merkatuak aktibatzekeo legimitatuta dauden tresnak direla. Horrenbestez, herri baten aberastasunak poztasuna ematen diola (eta ez alderantziz) dioen teoria aldagaitzarekin hasten da ibilbide europar berria, soft-law tekniken bidez Enplegu-zerbitzuen sistema europar bat eraikitzekeo, herritarrei beren prestakuntza- eta lan-bizitza osoan zehar laguntze aldera. Sistema-proposamen hau aztertu dugu lan honetan, eta, hala, eskaini zaigun eta benetan nahi dugun enplegu-zerbitzu publikoaren etorkizuneko proiektuari buruzko elkarriketa eta hausnarketa juridikoko espazioak irekitzen lagundu nahi dugu.

The continuous search for mechanisms and formulas to achieve high international levels of productivity justifies the growing concern to contribute to the development of public employment services, as socially accepted and legally legitimized tools to activate labour markets. Thus, with the invariable theory that the wealth of a people brings its happiness, and not the other way round, the new European pathway begins to build, through soft-law techniques, a European system of employment services that allows accompanying the citizen throughout his formative and work life. We dedicate this work to the study of the proposal of this system and from it we hope to contribute to open spaces for dialogue and legal criticism reflection on the future project of public employment service that we are offered and that we really want.

Índice

1. Introducción
2. Los servicios públicos de empleo en la Estrategia Europa 2020
3. Desde la divergencia de servicios nacionales hacia un sistema europeo de empleo
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexos

Palabras clave: Mercados de trabajo transicionales, servicios públicos de empleo, modelos organizacionales, función conductora, asociacionismo.

Keywords: Transitional Labour Markets, public employment services, business models, conducting function, partnership.

Nº de clasificación JEL: J24, J21, N34

Fecha de Recepción: 08/07/2017

Fecha de Aceptación: 02/11/2017

Gran merced! —dijo Sancho—; pero sé decir a vuestra merced que como yo tuviese bien de comer, tan bien y mejor me lo comería en pie y a mis solas como sentado a par de un emperador. Y aun, si va a decir verdad, mucho mejor me sabe lo que como en mi rincón sin melindres ni respetos, aunque sea pan y cebolla, que los gallipavos de otras mesas donde me sea forzoso mascar despacio, beber poco, limpiarme a menudo, no estornudar ni toser si me viene gana, ni hacer otras cosas que la soledad y la libertad traen consigo.

(Miguel de Cervantes Saavedra: El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, Segunda Parte, Capítulo 11)

1. INTRODUCCIÓN

La crisis sociopolítica y financiera, que desde julio del año 2007 azota especialmente a Norteamérica —con excepción de México— y a Europa, ha constituido todo un revulsivo para ambos continentes, si bien las respuestas dadas se presentan distintas y distantes. Frente a la postura defensiva del presidente estadounidense Donald Trump, consistente, *grosso modo*, en el cierre de fronteras y el fomento de la autarquía con especial incidencia en la industria bélica, los ahora 27 miembros de la Unión europea prefieren ahondar en la configuración de un enfoque preventivo

que, centrado en el análisis introspectivo, permita hallar las causas que provocaron la carencia de alternativas válidas y viables a la coyuntura de depresión económica, así como proponer medidas, no solo reparadoras sino visionarias.

En esta lógica previsor y proactiva se inscriben las últimas orientaciones que en materia de empleo ha elaborado la Unión Europea y que abarcan desde la Estrategia Europa 2020 hasta la Decisión nº 573/2014 del Parlamento y el Consejo, que invita a los servicios públicos de empleo de los Estados miembros –entre quienes están incluidos Noruega e Islandia–, a maximizar su eficiencia mediante una estrecha cooperación en la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (en adelante, la Red), fruto de la misma norma.

El contenido de la Estrategia Europa 2020 y su desarrollo por las Orientaciones Integradas son objeto de estudio en el apartado segundo de este trabajo, mientras que las consecuencias de su implementación, en conexión con los plurales modelos de servicios de empleo que pueden distinguirse, se abordan con mayor profundidad en el apartado tercero, desde donde concluimos que Europa propone implementar un Sistema regional de Servicios Públicos de Empleo. Este Sistema, conducido desde la Red y financiado parcialmente por el Fondo Social Europeo, prevé reducir los servicios de colocación de garantes del empleo a gestores de servicios, en la medida en que la convergencia asociada que se busca a través de técnicas como el *benchlearning* supondrá una mejora en términos de eficacia y eficiencia, pero también la pérdida de este otro ámbito de hegemonía estatal.

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Desde que en 1997 se introdujera en los textos de derecho originario de la entonces Comunidad Europea un título específico sobre la política de empleo, la realidad social, económica y, por supuesto, política, cambió intensa e ineludiblemente para los países miembros de la Unión Europea, así como para aquellos que posteriormente se adhirieron a la gran familia comunitaria.

La primera aparición de la temática del empleo en el Tratado de Ámsterdam tuvo como consecuencia retomar el Método Abierto de Coordinación (MAC), ideado cuatro años antes en el Consejo europeo de Essen, pero fue desechado debido a su excesiva capacidad para armonizar estrechamente las políticas de empleo de los Estados miembros. Sin embargo, el contexto social que abrazaba aquel momento histórico, marcado por unos drásticos niveles de desempleo que alcanzaban a diecisiete millones de personas, pareció impulsar su adopción definitiva, si bien con radicales modificaciones que desdibujaron esa función armonizadora, aun sin llegar a eliminarla del todo (Salas Porras, 2010:21-22).

La consecuencia directa de este nuevo formato del MAC ha sido la configuración de la Estrategia Europea de Empleo (EEE, en adelante), desde donde se orde-

nan las directrices que con periodicidad y formatos variables –debido a sus continuas modificaciones a lo largo de estos casi veinte años de vigencia– invitan a los países miembros de la Unión a acompañar y revisar sus políticas de empleo, con la finalidad de dar una respuesta, lo más unitaria posible, al problema del paro.

Estas directrices –fruto del intercambio de informes, estudios, buenas prácticas y recomendaciones–, aun a pesar de sus modificaciones formales, conservan en gran medida las áreas que desde aquellos primeros años del MAC se han considerado clave para alcanzar altos niveles de empleo. En concreto, esas áreas o pilares son el Espíritu Emprendedor, la Adaptabilidad, la Igualdad de Oportunidades y la Empleabilidad, en las que se inserta la modernización de los servicios públicos de empleo (SPE).

La última versión de estas estrategias se publicó a comienzos del mes de marzo de 2010 y marca la senda a seguir por los miembros de la Unión en la próxima década. Así, bajo la rúbrica *Europa 2020*, se han puesto de manifiesto, simultáneamente, tanto el reconocimiento de las debilidades que la crisis –aún hoy presente en Europa– ha mostrado como la necesidad de una respuesta comúnmente aceptada y la urgencia de cambios en los postulados económicos, productivos y sociales, compartidos, practicados y fomentados desde los poderes públicos, interlocutores sociales y la propia sociedad civil (COM (2010)2020 final:5).

Los cambios aludidos en ese documento justifican la adopción de tres ejes de actuaciones marcados por la Comisión Europea como metas, que a largo plazo ha de alcanzar el conjunto de la Unión si quiere posicionarse en los primeros puestos de las grandes economías mundiales. A su vez, los ejes quedan estructurados en cinco objetivos definidos en términos cuantitativos; una técnica esta que, aunque puesta en práctica en los primeros años de la EEE, fue abandonada tras su relanzamiento en 2005.

De forma conjunta, los tres ejes y los cinco objetivos constituyen el punto de partida para elaborar las cuatro Orientaciones Integradas de empleo que han guiado las políticas nacionales hasta 2016 (COM (2016)71 Final:4).

2.1. Crecimiento inteligente, sostenible e integrador: tres ejes de actuación para guiar los Servicios de Empleo Nacionales

Presentados como prioridades a alcanzar por una Europa unida en lo que respecta, al menos, a sus decisiones políticas, un crecimiento que sea a la vez inteligente, sostenible e integrador, constituyen los ejes de acción considerados desde instancias europeas como favorecedores a largo plazo de altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

En concreto, bajo los tres apellidos escogidos para la palabra «crecimiento» se encierran las coordenadas que definirán la hoja de ruta a seguir por la política económica común, considerada desde los primeros Tratados Constitutivos europeos (Van Velzen, 1992:19), área prioritaria de cuya mejora se deriva el avance político, cultural y social en los términos que a continuación se aclaran.

En primer lugar, se busca promocionar una economía basada específicamente en el conocimiento y la innovación, que ha de ser no solo desarrollada por parte del sector productivo sino, además, fomentada desde el nivel político, y cultivada desde los diversos programas formativos. De esta forma, se pretende alcanzar un *crecimiento inteligente* que permita competir con las primeras economías mundiales punteras precisamente en Tecnología e Info-comunicación.

Esta apuesta por la Inteligencia Artificial ha de respaldar el impulso de la *sostenibilidad del crecimiento*, lo cual implica invertir en nuevas fórmulas energéticas que se alejen de las tradicionales fuentes agotables y profundicen en el desarrollo de otras –aún hoy en un estadio incipiente– menos gravosas para el medio ambiente.

El apartado del empleo y la cohesión social –temas centrales de nuestro trabajo– se incluyen en el tercero de los ejes propuestos, el del *crecimiento integrador*, cuya finalidad es ordenar una serie de actuaciones en la política económica y de empleo europeas, que contribuyan a «dar protagonismo a las personas» en el mercado de trabajo y en la construcción de una sociedad cohesionada (COM (2010)2020 Final: 22). Para ello, alcanzar altos niveles de empleo y modernizar los mercados de trabajo se presentan –del mismo modo que en otras ocasiones se ha hecho– como piedras angulares sobre las que intervenir.

Un ejemplo de ello es la emblemática iniciativa «Agenda para nuevas calificaciones y empleos» (COM (2010)2020 Final:22-23), desde la que se sostiene la necesidad de «reforzar la cooperación entre los servicios públicos de empleo» con la ayuda del Fondo Social Europeo, para hacer así un uso pleno del potencial que encierran estas instituciones y del diálogo que pueda generarse con el resto de interlocutores sociales.

De este modo, se retoman los temas centrales tradicionalmente incluidos en el pilar de la Empleabilidad, referentes a modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida, con el fin de aumentar la participación laboral, adecuar mejor la oferta y la demanda –en particular mediante la movilidad laboral– y capacitar a los SPE para que acompañen a los ciudadanos en las distintas transiciones que a lo largo de su vida van a producirse.

Precisamente, esta consideración del mercado de trabajo como realidad transicional (Schmid, 1998:4; Emploment Committee, 2010) ha sido ampliamente acogida tanto por la Estrategia 2020 como por los instrumentos financieros ordenados para su implementación. Ejemplos de ello son, de un lado, el Reglamento 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, relativo al Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, desde el que se prevé una partida presupuestaria para apoyar económicamente al denominado «eje EURES», entre cuyas actividades se incluyen –artículo 16.1 d)– el apoyo específico de actividades destinadas a la creación de redes y cooperación entre organismos especializados, autoridades nacionales, regionales, locales, y servicios de empleo a escala euro-

pea. Y, de otro lado, el propio Fondo Social Europeo, al contemplar en el artículo 3.1.a) vii) el respaldo en la inversión cuyo objetivo sea la modernización de los servicios de empleo públicos y privados, así como su colaboración.

La generalidad con que se aborda la mejora de los servicios de empleo desde estos instrumentos político-normativos, consigue una mayor concreción mediante la aprobación de las Orientaciones Integradas al estudio. Cuyo contenido –intacto desde 2015– destinamos el siguiente apartado.

2.2. **Orientaciones integradas para las políticas de empleo y el tratamiento de los servicios públicos**

En los casi veinte años que han transcurrido desde la primera versión de las directrices para el empleo, se ha gestado un llamativo viraje hacia la responsabilidad personal del ciudadano por su situación de desocupación. Y reflejo de esta «ingeniería de la subjetividad» (Serrano Pascual *et al.*, 2012:44-45) es, justamente, la redacción de las cuatro actuaciones descritas en la Decisión 2015/1848 que, enumeradas del 5 al 8, y lejos de plantear un enfoque basado en la corresponsabilidad de todos los actores implicados en la problemática del paro –empleadores, Administración Pública/SPE y ciudadanos–, continúa y abunda en la senda de poner al individuo ante la obligación de activarse. Hasta tal extremo llega esta obligatoriedad, que en la mayor parte de los Estados miembros las prestaciones y subsidios por desempleo han pasado de ser un derecho social a convertirse en una consecuencia derivada de la firma del «compromiso de actividad/activación» (Bazzani *et al.*, 2017).

Así, frente a lo que debería ser un llamamiento rotundo a la responsabilidad social, por ser parte inescindible de la sociedad, al sector empresarial se le otorga un trato preferente, necesitado de promoción y protección, que debe dispensar el Estado con la ayuda del resto de interlocutores sociales. Por ello, en la Orientación nº 5 –cuyo título podría inducir a error– no se prevén exigencias para la activación del empresariado, sino acciones a seguir por los poderes públicos para su florecimiento, como la reducción de la fiscalidad, de los gastos administrativos para iniciar la actividad empresarial, de los gastos sociales, y el necesario estancamiento «consensuado» de las subidas salariales.

En absoluto pasa por el imaginario político europeo articular medidas estatales, o regionales, que garanticen la estabilidad laboral en la empresa, o la celebración de convenios con servicios de colocación donde se intercambien labores de intermediación gratuitas, por contrataciones de desempleados inscritos como tales en los SPE.

El ciudadano, sin embargo, es contemplado desde la Decisión 2015 como sujeto al que la sociedad debe capacitar para «anticiparse y gestionar el cambio» que se origine en los mercados económicos. No se prevé que los poderes públicos trabajen para fortalecer a la persona y ubicarla, jurídico-normativamente, en el centro de la sociedad que habita (Márquez Prieto, 2008:56), sino para hacer que siga los

postulados económicos, o los marcados por la punta de lanza tecnológica (Gómez *et al.*, 2015), como si la finalidad de la existencia humana fuera la competitividad, y su única función, la productiva. Pues bien, en este proceso de capacitación que tratan de diseñar las Orientaciones 5, 6, 7 y 8, los servicios públicos de empleo están llamados a jugar un importante papel, el de convertirse en «Puertas hacia el Estado de Bienestar» (European Commission, 2013a:2) mediante el desarrollo de las funciones propias de «Agencias para la Gestión de las Transiciones» (COM (2012)173 Final).

Estas funciones deben permitir que los servicios de empleo acompañen al individuo durante todos los cambios que deba afrontar a lo largo de su vida. Así, dado que tales transiciones no solo se producen en el mercado de trabajo sino desde este hacia el desempleo, hacia la formación o viceversa, se amplía sobremanera el rol que venían desempeñando como intermediadores o reductores del paro (Thuy *et al.*, 2001:30-31), y además, se extiende el ámbito de actuación donde están llamados a participar, el perfil de los sujetos a quienes se pretende atraer –no limitado exclusivamente a aquel con dificultad de acceso al mercado–, y el abanico de actores, públicos o privados, con los que han de interaccionar.

Concretamente la Orientación nº 7 pergeña el modo en que los servicios de empleo deben implementar ese proceso de capacitación, asentando su actuación en claves de corte acentuadamente economicista, como a continuación se presenta. En primer lugar, deben sostener al ciudadano en un paradigma de mercados transicionales (European Commission, 2016:6), donde se apunta a la flexiseguridad como mecanismo desde el que transformar los mercados de trabajo en entornos «favorables a la contratación».

Para ello, aunque desde esta Orientación se hace un llamamiento a buscar el equilibrio entre adaptabilidad al cambio y seguridad en las transiciones, a nadie se le escapa que tal equilibrio pasa, necesariamente, por sacrificar o deconstruir parte de los derechos sociales adquiridos por los trabajadores (Monereo Pérez y Fernández Avilés, 2008:12). Por este motivo, también desde la Orientación se pide a los Estados miembros que busquen el refrendo social indirecto de las medidas «equilibradoras» mediante la legitimación legislativa e incluso el diálogo social. Las políticas sociales que como resultado se obtengan, y en concreto las políticas activas de empleo, han de ser objeto de aplicación por los SPE, que las implementarán atendiendo al modelo de gestión o *business model* (Lewis, 1999) que estructure su propia configuración (European Commission, 2017:5).

En concreto, esta expresión refleja un específico análisis económico del modo en que la empresa se gestiona, genera ingresos y obtiene beneficios, asumiendo que eficacia y eficiencia empresarial equivalen a conseguir una elevada «utilidad bruta métrica»; o lo que es lo mismo, que los ingresos sean mayores al costo de los bienes vendidos o servicios prestados.

El que desde la Decisión 2015 se abogue por introducir esta teoría puramente utilitarista relativa al modelo de gestión en la configuración de los SPE, tiene dos consecuencias especialmente reseñables. La primera, que implanta los esquemas de análisis económico, de eficiencia y eficacia, en una realidad cuya finalidad no solo se ciñe a parámetros de productividad y utilidad, sino que debe y necesita ir más allá, en ocasiones incluso alejándose, para alcanzar una meta más humana como es la integración social (Castel, 1997:354). Y la segunda, la determinación de los elementos que han de configurar los servicios de empleo, las técnicas de evaluación y los aspectos evaluables, son preferidas a otras muchas posibles combinaciones que, como por ejemplo la calidad ambiental en las relaciones laborales (Márquez Prieto, 2010), la felicidad (Bruni, 2004) o los bienes relacionales (Becchetti *et al.*, 2008), introducen análisis multidisciplinares y, por ello quizás, más realistas y válidos.

Ambas consecuencias explican que desde la Orientación nº 7 se establezca el incremento de la eficacia en el rendimiento como objetivo a alcanzar por los SPE; la implementación de nuevos y más ajustados procedimientos de evaluación como herramientas para mejorar su funcionamiento; y como desafío para el futuro, aumentar y personalizar las medidas ofrecidas a los usuarios de los servicios que, en todo caso, deben permitirles acceder a la movilidad internacional laboral.

Conseguir estas tres últimas propuestas exige, de forma implícita y simultánea, una apertura en su *modus operandi*, porque los obliga a interactuar con nuevos proveedores de servicios/actividades, esto es, nuevos socios o *partners* para la activación –uno de ellos, a nivel regional europeo para que la movilidad internacional sea posible–, y a formalizar reglas jurídico-normativas que rijan esas nuevas *relaciones asociativas*.

En conclusión, desde la Estrategia Europa 2020, conjuntamente con las últimas Orientaciones aprobadas, los SPE de los Estados miembros deben, como mínimo, implementar los siguientes elementos en su configuración:

- a) la *evaluación* –identificada con la eficacia y la eficiencia inversora–,
- b) la *interiorización de la flexibilidad y adaptabilidad*, que deben reflejarse tanto en el tipo de medidas que presten como en su aptitud/actitud para recibir a nuevos socios proveedores de servicios, y
- c) el diseño de los *regímenes jurídicos de interacción* con ellos.

Pues bien, esbozado así el diseño esencial que los servicios de empleo están llamados a adoptar para materializar la Estrategia Europa 2020, el siguiente apartado abunda en el estudio de las reestructuraciones –si es que las ha habido– llevadas a cabo, no tanto por los países miembros –debido a que su amplitud excedería con mucho la esperada en un trabajo como este– sino por los modelos organizacionales en que estos pueden subsumirse.

3. DESDE LA DIVERGENCIA DE SERVICIOS NACIONALES HACIA UN SISTEMA EUROPEO DE EMPLEO

El diseño de estrategias de empleo basadas en la elaboración de Orientaciones, o la configuración de técnicas como el Método Abierto de Coordinación, son reflejo de una firme voluntad institucional europea por buscar mecanismos de *soft-law* que contribuyan a la integración regional de las políticas de empleo (Shäfer, 2006:181; Tholoniati, 2010:98). Una línea esta, la de la integración a partir de la coordinación política y no de la armonización, en la que se inserta la creación de la Red EURES y la Red Europea de Servicios de Empleo que, como se verá, constituye el motor del cambio para los servicios públicos de colocación.

Conocer si se están produciendo tales modificaciones y su intensidad, la dirección que siguen, así como el objetivo al que apuntan, son aspectos que exigen, a nuestro juicio, comenzar por el estudio de los elementos sobre los que están incidiendo, para lo que es preciso acudir a los grandes modelos teóricos que explican la configuración, institucional y organizacional, de los servicios públicos en general y de empleo en particular (ver cuadro nº 1). A ellos dedicamos las siguientes líneas.

Cuadro nº 1. **MODELOS TEÓRICOS DE LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS SPE**

1. Modelos ideales
(basados en la ideología político-social del gobierno)
a) funcional/neoliberal
b) socialdemócrata
c) socialista
2. Modelos asociativos
(basados en la forma de interacción con otros agentes)
a) de cooperación
b) complementarios
c) competitivos/colaborativos
3. Modelos organizacionales
(basados en la gobernanza)
a) de jerarquía
b) de mercado
c) comunitario

Fuente: elaboración propia.

3.1. Modelos ideales, modelos asociativos y modelos organizacionales de servicios de empleo: un breve recorrido por una cuestión en auge

Los SPE constituyen una forma concreta de ordenación de los mercados de trabajo por parte de los poderes públicos, cuyas funciones, configuración y organización son objeto de una importante evolución en términos cuantitativos y cualitativos. Así, hasta la década de los años ochenta, la mayor parte de aquellos sistemas desarrollaban sencillas labores de registro de parados e intermediación, mientras que a partir del enero de 2013 la Red, tras su primera reunión como órgano formalmente constituido a nivel europeo, acordó remodelar los servicios de empleo para que se conviertan en «Puertas orientadas al empleo y hacia el Estado del bienestar» – *work focused gateways to welfare systems*–(PES, 2013a:2), lo que se traduce en acompañar al individuo a lo largo de toda su vida y capacitarlo para que afronte con éxito los desafíos laborales y formativos que surjan en los cambiantes mercados económicos globalizados (COM (2012)173 Final).

Esta renovada óptica de los SPE como «agencias para la gestión de las transiciones» supone un revulsivo en los modos de intervención en materia de empleo, y genera consecuencias en las formas de organización, de gestión interna e incluso de interacción con otros actores del mercado de trabajo. Tales transformaciones están despertando un inusitado interés institucional (ILO, 2003; PES, 2013b; European Commission, 2016) y científico (Thuy *et al.*, 2001; Arellano *et al.*, 2008; Wood, 2010; Finn, 2011; Leroy & Struyven, 2015; Laegreid *et al.*, 2011; Laegreid *et al.*, 2015), en la medida en que los servicios de empleo han sido uno de los más importantes caballos de batalla de los Estados cuando los elevados índices de desempleo aquejaban a gran parte de los países europeos.

Los siguientes apartados presentan un bosquejo de las distintas clasificaciones teóricas a las que han sido sometidos los servicios públicos de empleo nacionales. Decimos que son distintas porque se han visto obligadas a variar en función de cómo lo han hecho los SPE para adaptarse a las necesidades de los cambiantes mercados de trabajo. A través del estudio de estas clasificaciones, que siguiendo la literatura científica hemos denominado «modelos», pretendemos delimitar los factores o elementos que los componen para, de su contraste con las recomendaciones hechas desde la Estrategia 2020 y fomentadas por la Red, concluir si Europa busca crear un sistema de servicios regido por parámetros únicos.

3.1.a. Modelos ideales y distinción de elementos identificadores

Hemos decidido presentar en primer lugar esta clasificación «ideal» de modelos de servicios públicos de empleo, en la medida en que atiende a aspectos más generales que los que configuran el resto de modelos. Se trata de la ideología político-social que guía el gobierno de los países y de los grados de intervención que en sus mercados de trabajo provocó la constitución de los servicios de empleo, concluyéndose

que ideología y grados de intervención están directamente conectados, puesto que aquella determina las causas, el significado y la justificación de estos.

Para comenzar, debemos partir de la idea de que cualquier técnica intervencionista estatal desarrollada, bien en el mercado económico o en el laboral, «actúa como límite de la autonomía negocial» (Valdés Dal Ré, 1982:186) reconocida a los empresarios que, al menos en el caso español y conforme al artículo 38 de la Constitución, están dotados de capacidad jurídica y de obrar en estos ámbitos. Llegándose incluso a pronosticar que tal acción aumenta o disminuye proporcionalmente a la existencia o no de crisis, siendo más frecuente que, en épocas de paz o estabilidad, predomine la interacción privada y el libre comercio (De la Cuétara Martínez, 1997:61).

Podría decirse, además, que en los países industrializados con una economía de mercado y una Constitución liberal, la regla general es el reconocimiento de la existencia de un espacio de actuación libre de injerencias públicas, restando la intervención a casos puntualmente previstos en base, principalmente, a garantizar la igualdad en los beneficios públicos, mientras que en aquellos otros países que cuentan con el reconocimiento constitucional del Estado social, existe una importante dosis de intervención estatal en esta materia.

En segundo lugar, y en cuanto a las causas que justifican la intervención pública en el mercado de trabajo realizada por un Estado garantista, el objetivo de tal actuación consistirá en corregir los errores o defectos que la libertad de mercado puede suponer respecto al trabajador, en la medida en que el mercado constituye una realidad desconectada de la idea de solidaridad social y de pretensión por alcanzar el interés general.

Desde esta óptica, y en el área de la colocación laboral, la intervención estatal se manifiesta en los servicios de empleo, organismos dependientes o autónomos de carácter público, cuya finalidad, tradicionalmente, ha sido gestionar el mercado de trabajo actuando como agente intermediador entre la oferta y la demanda de empleo.

Independientemente de que luego volvamos sobre la ampliación que esta finalidad ha sufrido en la actualidad es suficiente señalar que, en términos generales y hasta la década de los años 2000, la función principal de los SPE se limita a hacer de contrapeso frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, tan sensible y dependiente de los intereses del capital, de la especulación y de las fluctuaciones económicas (Thuy *et al.*, 2001:23).

En tercer lugar, la intervención puede ser considerada (De La Cuétara Martínez, 1997:67), por un lado, como «servicio público», cuando mediante la misma se generan exclusivamente vínculos jurídico-administrativos con los ciudadanos –beneficiarios, al fin y al cabo, del intervencionismo estatal–; y de otro lado, como «función pública», en cuanto supone para los destinatarios, además de la relación jurídico-administrativa, otra relación de sujeción a la acción pública, mediante el establecimiento de una obligación exigible por parte de los poderes públicos.

La generalización de los SPE como mecanismo de intervención en los mercados de trabajo procede de la aprobación, en 1919, del Convenio nº 2 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que se preveía el deber de todos los Estados miembros de establecer un sistema estatal de agencias públicas no retribuidas de colocación. Una obligación que se refrendó en el Convenio nº 88, desde el que se diseñaron los servicios de empleo como organismos monopolísticos, gratuitos y abiertos a todos los ciudadanos, y cuya principal finalidad era asegurarles un empleo digno.

Sin embargo, su incapacidad para responder cualitativa y cuantitativamente a las plurales demandas de los actuales mercados laborales ha desembocado en una obligada desmonopolización que, asentada en el «principio de la eficiencia», se ha contemplado tanto en posteriores convenios de la OIT, concretamente en el nº 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas, como por la propia jurisprudencia europea; siendo los asuntos más emblemáticos Höfner, Elser y Macrotron, Job Centre I y II, y Carra.

Por consiguiente, teniendo presente las causas, el significado y la justificación que la intervención en los mercados de trabajo genera la institucionalización de los servicios de empleo; tradicionalmente la doctrina distingue dos modelos ideales (Quesada Segura, 2005:96-97) o tres (García Ninet, 1981:120; Sobrino González, 2006:61-72) de intervención en el mercado de trabajo: el denominado modelo «funcional» o «neoliberal», el «socialdemócrata» o de «tutela reforzada», y el que podemos considerar «socialista».

El primero se caracteriza por el hecho de que su actuación incide en las «esferas más externas» (Quesada Segura, 2005:28) de la autonomía negocial. Se confía el desarrollo de la colocación, en todo o en parte, a la co-participación de las agencias de empleo privadas o públicas, estando su actuación orientada únicamente a facilitar la empleabilidad de los ciudadanos pero no a materializar el derecho a un puesto de trabajo, como sucede en el modelo socialista.

El segundo implica a todos los actores sociales y supone el ejercicio constante de la tutela del desempleado, al que se acompaña en su carrera por insertarse en el mercado de trabajo impulsando la contratación a través de una serie de medidas de diferente naturaleza, que procuran hacer más atractiva la colocación.

El sistema español de empleo cuenta con las notas esenciales que definen este modelo: una limitada injerencia en el círculo de actuación negocial reconocida a los empresarios, una actuación dirigida a los desempleados de carácter marcadamente tutelar, y una importante connotación jurídico-administrativa respecto a las actuaciones incluidas e implicadas en este proceso (López Gandía, 1981:126; Alvarellós Galvé, 1981:197).

El tercero responde al modelo de los Estados que hacen de su intervención una verdadera limitación a la autonomía negocial de los sujetos que actúan en el

mercado de trabajo. Así, es preceptivo que los empleadores declaren las vacantes laborales que disponen y que contraten a los demandantes de empleo que, inscritos en los registros públicos, sean preseleccionados por los propios servicios de colocación atendiendo a su perfil profesional o a sus específicas características, como la antigüedad en la inscripción, la edad o sus cargas familiares. La intervención de los agentes privados queda absolutamente prohibida, y la actuación de los poderes públicos se traduce en función pública –no en servicio público– dado que de la colocación así materializada se derivan no solo efectos jurídico-administrativos, sino también «actos de naturaleza negocial» (Branca, 1957:247; Ghera, 1970:249), puesto que el contrato en sí queda ya prácticamente concluido, a la única espera de la confirmación por parte del empresario.

Por consiguiente, los elementos o factores utilizados para clasificar a los servicios de empleo en cada uno de los modelos, consisten en:

- el grado de descentralización o autonomía que los servicios de empleo tienen respecto al Ministerio de Trabajo o el que corresponda;
- la naturaleza jurídica de la vinculación relacional que se genera en el trato con los usuarios;
- el papel que otros actores, como las agencias privadas de colocación o las empresas de trabajo temporal, pueden desempeñar en el mercado de trabajo en aras de lograr el acceso de los desempleados, y
- la capacidad de control, seguimiento u organización que los servicios de empleo pueden ejercer sobre ellas.

3.1.b. Modelos asociativos y distinción de elementos identificadores

La flexibilización de los SPE, a fin de facilitar el acceso al mercado de trabajo de manera más ágil, rápida y efectiva, ofrece otro aspecto de la colocación y del papel desempeñado en su gestión que hemos tenido en cuenta para presentar esta segunda clasificación, basada, en los modelos que surgen a raíz de la interacción con otros actores intervinientes en la colocación laboral, sean públicos o privados (Walwei, 1993, 1993, 1998; Schmid *et al.*, 1996; OIT, 1994; Di Domenico, 2004).

Como se ha referido anteriormente, desde que el Convenio OIT nº 34 instaure el monopolio del servicio público –con la finalidad de proteger a los trabajadores de la explotación a la que habían estado expuestos, en distintas situaciones, por parte de las agencias privadas de colocación–, y hasta que se pone fin al mismo, a mediados de los años noventa con el Convenio nº 181, prácticamente todos los países europeos (Walwei, 1991:248) contemplan la interacción con las agencias privadas, generalmente no lucrativas, como una valiosa oportunidad para mejorar y ampliar la prestación de los servicios ofrecidos en materia de empleo (Thuy *et al.*, 2001:212). Esto origina el desarrollo de unas redes de relaciones que, en muchos casos, y sostenidas por el papel complementario que asumen tales agencias, las convierte en he-

rramientas imprescindibles para los mercados de trabajo que quieren ser más competitivos, libres y flexibles (Sansier & Boutonnat, 1997:49).

La imprescindibilidad que subrayamos se acentúa de forma directamente proporcional a la ampliación de las funciones que deben atender los SPE, los cuales, en un paradigma de mercados transicionales, exceden del binomio «desempleo-empleo», para acoger todas las etapas por las que discurre normalmente la vida profesional de un individuo.

Por consiguiente, si el incremento de tareas conlleva la externalización de las mismas, es lógico que surjan preocupaciones institucionales y doctrinales (OIT, 2003) a la hora de organizar jurídicamente las numerosas relaciones que surgen con este nuevo actor del mercado de trabajo, las agencias privadas que, a la postre, son una forma más de intervención.

Profundizar en el estudio de la naturaleza jurídica de las relaciones nacidas entre servicios de empleo y agencias privadas justifica que, en 2001, la Comisión europea publicase uno de sus primeros análisis sobre «modelos de relaciones» (European Commission, 1998:4) en el que se distinguen tres en concreto, identificados con los tipos de relaciones jurídicas más frecuentes en el escenario europeo e internacional.

El primero de ellos se basa en la *cooperación*, siendo servicios representativos de este modelo el desarrollado, a finales de los años noventa, en Francia y en los Países Bajos. Las relaciones cooperativas se dan especialmente en los ámbitos de la información y en tareas activas de intermediación y gestión del ajuste entre la oferta y la demanda de empleo. Se trata, por tanto, de funciones consideradas competencia esencial pero no exclusiva del sector público.

El segundo alude a la relación de *complementariedad* que vincula a servicios de empleo y agencias privadas en segmentos concretos del mercado de trabajo, o en servicios particulares; es decir, existen parcelas de actuación específicas para lo público y otras para lo privado, estando interconectados de forma reticular. Ejemplos de este modelo son los SPE implementados en Reino Unido y en San Galo (Suiza), donde se ofrecen conjuntamente medidas de política activa de empleo, pero corresponde a los servicios públicos un papel de coordinación entre las actuaciones externalizadas y aquellas que no lo están, a la vez que de control del alcance de las finalidades previstas a nivel nacional en materia de colocación.

Por último, aludimos al modelo de las relaciones denominadas *competitivas* (European Commission, 1998; OIT, 2001), o también conocidas como *colaborativas* (OECD, 2009), del que el SPE holandés y el mexicano se presentan como prototípicos. Este tipo de relaciones se origina cuando legalmente los países permiten que las agencias privadas proporcionen servicios a empleadores a cambio de que el SPE les cobre una cuota. En este modelo, tanto actores públicos como privados interactúan en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones, accediendo sin

cuotas reservadas y de forma equitativa a subvenciones y a financiaciones públicas. Lo cual implica un sistema neutral del que se predican una clara separación entre el órgano de gobierno y los entes públicos de gestión del servicio, una elevada capacidad de gestión y diseño del sistema de acreditación y concesión, una fuerte actividad de seguimiento y valoración de los resultados que eviten la baja calidad de los servicios prestados, el aumento de los costes en la gestión del empleo, la segmentación del mercado, y la ausencia de servicios en determinados sectores del mercado de trabajo.

Por tanto, puede concluirse que este modelo desplaza de su centro de análisis a los SPE y los sustituye por las relaciones que nacen entre estos y otros actores que pueden intervenir en materia de colocación. Este desplazamiento provoca modificaciones también en los elementos distintivos, los cuales aluden a la existencia de un cuerpo o estructura formal institucional que se erija en fuerza motriz en las relaciones de coordinación con los actores legalmente legitimados para intervenir en el mercado de trabajo; la previsión de distribución de acciones, de forma más o menos transparente, que permita respetar la concertación y evitar tanto solapamientos como vacíos; el desarrollo de labores de seguimiento o monitorización de actores públicos y, especialmente, privados.

3.1.c. Modelos organizacionales y distinción de elementos identificadores

El tercer tipo de clasificación resulta de los más recientes estudios que sobre la materia se han realizado a iniciativa, especialmente, de la Red (PES, 2013a; PES, 2016) y de la Comisión Europea (European Commission, 2013a, 2014, 2016, 2017).

Su origen es la reunión entre los Jefes de los SPE de los Estados miembros en enero de 2013, cuyo resultado –el informe que lleva por título *PES 2020 Strategy Output Paper*– ha puesto de manifiesto el reconocimiento de la heterogeneidad en los modelos organizacionales de los SPE nacionales y, lo más importante, aprueba la elaboración conjunta de la estrategia común que van a seguir.

Este informe se asienta en un compromiso; una promesa de cambio para el acompañamiento, cuyos efectos, aunque inexistentes todavía, bien podrían asimilarse a los obtenidos tras la implementación del Método Abierto de Coordinación y las diversas Estrategias de Empleo. Así, de forma paralela a como se han ido uniformando las políticas activas de empleo nacionales a través de las Orientaciones Integradas, las reuniones de la Red podrán constituir un mecanismo de aproximación de los SPE nacionales. O incluso ir más allá, en la medida en que se indica la necesidad del cambio (PES, 2013a), y desde esta técnica de *soft-law* que supone el compromiso político asumido por los integrantes de la Red, crear un verdadero Sistema Europeo de Empleo como proponemos en el apartado siguiente.

Volviendo a los modelos organizacionales, en esta nueva etapa de transformaciones que afronta la Unión Europea, el acento se pone en el concepto de «gober-

nanza», llegando a distinguirse tres modelos: *organizacional de jerarquía, de mercado y de comunidad*.

Por consiguiente, para comprender los modelos organizacionales hemos de comenzar por presentar a qué realidades se refiere la gobernanza.

a) ***La concreción del concepto «gobernanza» en los modelos organizacionales de los SPE***

Apostar por la gobernanza como criterio clasificador ha supuesto, a nuestro juicio, una superación del modelo ideal y del asociativo, dado que, aun sin abandonarlos, permite integrar las perspectivas de estudio, los factores que contribuyen a distinguirlos y, además, incorporar nuevos elementos, más acordes con las necesidades –de usuarios y de mercados– que están enfrentando los SPE.

La gobernanza se refiere, en primer lugar, al *grado de autonomía jurídica* del que disfrutan los SPE, reflejada tanto en su capacidad para proponer políticas de empleo –juntamente con el legislador– en consonancia con las orientaciones nacionales y europeas, como en la autonomía financiera y en la responsabilidad asumida basadas en las obligaciones contractuales derivadas de sus compromisos de actuación. Sin perjuicio de que estos tres elementos aparezcan mezclados en países como España o Bélgica, si atendemos al grado de autonomía los SPE nacionales adoptan una de estas dos formas: como agencias ejecutivas que se hallan bajo el control del Ministerio pertinente –siendo esta la estructura mayormente elegida por los Estados europeos (European Commission, 2014)– o como organismos autónomos, donde convergen autonomía jurídica, financiera y responsabilidad individual frente al Ministerio –como sucede en Austria, Alemania, Grecia, Finlandia y Suecia–.

Con el término gobernanza, en segundo lugar, se alude al *grado de descentralización interna* que poseen los SPE nacionales; esto es, si los niveles regional o local tienen alguna capacidad para diseñar o implementar las políticas de empleo. De manera que, en los supuestos donde los SPE están configurados como organismos autónomos, el grado de descentralización interna será elevado –siendo Francia, Dinamarca y Suecia buenos ejemplos–, mientras que lo contrario sucederá cuando estemos ante agencias ejecutivas, siendo este precisamente el caso de España (Salas Porras, 2017:130).

Por otro lado, la gobernanza también está relacionada con los modos de interacción público-privada, anteriormente presentados como «modelos asociativos». Sin embargo, para la clasificación de los modelos organizacionales, el estudio de las relaciones de los SPE con estos otros actores no se limita a analizar la naturaleza jurídica del vínculo creado sino que abarca, además, los *grados de autonomía, de intensidad, y de responsabilidad* que puede llegar a alcanzar tanto la prestación individual de servicios por parte de los actores como la realizada junto al sector público. De esta forma, se distinguen las relaciones cooperativas, normalmente informales o sin un vínculo legalmente previsto, donde lo que suele intercambiarse es la información. No es

posible identificar grados de autonomía o de responsabilidad de las agencias privadas porque no desarrollan funciones propias de la colocación. En las relaciones coordinadas se ordenan conjuntamente los objetivos a alcanzar y el diseño de algunas actuaciones concretas, por lo que el grado de autonomía en su intervención suele ir acompañado de responsabilidad frente al SPE. Este es el caso de Alemania, España, Polonia, Suecia y República Checa (European Commission, 2011:16). Por último, las relaciones colaborativas –traducidas como verdadero asociacionismo multilateral por parte de la Comisión Europea (European Commission, 2013a:4)–, en las que el sector público y el privado se acompasan para intervenir, comparten objetivos, tareas, capacidad supervisora y responsabilidades, siendo ejemplos de ello Bélgica, Bulgaria, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia (European Commission 2013a:8).

En cuarto lugar, se incluye en la gobernanza *el grado de implementación por los SPE de la digitalización y las Tecnologías de la Info-Comunicación*. Aunque la sociedad digital es el escenario actual en el que se desenvuelve el mercado de trabajo, son escasos los estudios científicos e institucionales sobre su utilización por parte de los SPE. Y, entre esos pocos, la mayor parte abunda en distinguir si la digitalización está hasta tal punto integrada en los servicios prestados que permite su desarrollo de forma autónoma, sin necesidad de intervención de los SPE (Dunleavy *et al.*, 2006:471) y (Agrawal *et al.*, 2015:223).

Este grado de implementación requiere que sea posible no solo conocer ofertas y demandas de empleo procedentes de cualquier lugar, a cualquier hora y de cualquier forma, sino, además, su correcto emparejamiento sin la intervención de un operador físico. El SPE belga en Flandes, que sí ha alcanzado este nivel, ha servido de base a la Red, precisamente, para lanzar la propuesta relativa a la «co-creación de redes virtuales de servicios de empleo» (European Commission, 2016:20), desde donde las propias necesidades de cada SPE, conectado y alimentado por el resto, va a ir regulando autónomamente la gestión y la total configuración de la red *online* de servicios.

La *evaluación que se realiza sobre qué y en qué consiste* configura el quinto y último elemento que compone el concepto de gobernanza. Así, entre 2011 y 2014 se ha puesto de manifiesto la necesidad de incidir en incrementar su aplicación –solo 2/3 de los países reconocen utilizar alguna forma de evaluación (PES, 2016:7)– y mejorar la implementación de los sistemas de evaluación por y para los SPE (European Commission, 2013b), de manera que sea posible poner en práctica el *benchmarking* (PES, 2016:7). Sin perjuicio de una mayor explicación y profundidad en el apartado siguiente, es suficiente decir aquí que este concepto alude a la nueva fórmula empleada por la Red para identificar las buenas prácticas a través de sistemas de indicadores basados en la evaluación comparativa. Esto conlleva que los SPE tengan a su disposición –por tanto han debido obtenerlos, validarlos y valorarlos– datos suficientes que permitan el intercambio de información con el resto de SPE de la Red.

En este sentido, los SPE nacionales pueden clasificarse, primariamente, según si desarrollan o no algún procedimiento evaluador. En caso afirmativo, también se diferencia entre aquellos países que, aun seguidores de la cultura evaluadora, la realizan exclusivamente sobre indicadores de resultados –sin tener en cuenta los indicadores que arroja la valoración del propio procedimiento– y sobre datos cuantitativos –obviando los aspectos cualitativos que, junto a los primeros, ofrecen una evaluación más fiel y completa–. España y Bélgica –en concreto la región de Flandes– estarían dentro del grupo de países cuyo sistema evaluador requiere ser revisado bajos los parámetros que se indican, mientras que Dinamarca, por ejemplo, se incluiría en el segundo (European Commission, 2013b).

b) *Los tres modelos organizacionales*

Presentado el término, aunque sea brevemente, sobre el que se asientan los modelos organizacionales procedemos ahora a comentar cada uno de ellos.

El *modelo organizacional de jerarquía* se caracteriza por basarse en métodos efectivos de mando que garanticen la centralidad en la toma de decisiones y el control de los espacios comunes de interacción con el sector privado, si es que existen. En este modelo todos los servicios ofrecidos tienen la condición de «públicos», por lo que la gratuidad y la igualdad en el trato forman parte de la estructura propia de la prestación. Normalmente las funciones desempeñadas por los SPE –bajo la forma de la agencia ejecutiva– suelen consistir en el pago de prestaciones o subsidios, o bien labores de registro de desempleados y vacantes, así como de intermediación pura. Las relaciones con otros actores intervinientes en el mercado de trabajo no suelen existir porque legalmente persiste la situación de monopolio a favor del SPE, y la implementación de la digitalización suele ser parca o incipiente, debido a la incapacidad del servicio –en términos de recursos humanos y materiales– para hacer frente a nuevas funciones y tareas. Tampoco se arbitran medidas que permitan una evaluación, sea del resultado obtenido, sea del procedimiento empleado, con lo que persisten las debilidades o actuaciones erróneas, el despilfarro económico, la frustración de los usuarios, la desconfianza en el servicio y el fortalecimiento de canales informales de acceso al empleo, carentes, las más de las veces, de garantías jurídicas.

El *modelo organizacional de mercado*, por su propia denominación, permite intuir la existencia de una casi obligada interacción con otros actores capaces de proveer servicios de colocación laboral. En este modelo, donde hay predominan claramente los organismos autónomos, el elemento clave es la externalización horizontal y vertical de funciones, en atención al rendimiento obtenido por su participación. Es decir, la productividad alcanzada determina los niveles de descentralización interna y de interacción con otros actores –normalmente bajo la fórmula de la cooperación– que exigen para su eficiente funcionamiento una continua inspección. Por ello, en este modelo los niveles de digitalización son fundamentales, en la medida en que permiten compartir, transferir y compilar ingentes cantidades de información. El

SPE asume el papel de inspector, y la evaluación adquiere un papel transcendental dado que la retroalimentación permite fortalecer y mantener completo el sistema.

El *modelo organizacional comunitario* o también denominado *coproductivo* (European Commission, 2016:10) está asentado en la invitación continua que desde el SPE se hace al resto de actores a participar, no solo en la prestación de servicios sino también en el diseño de las políticas de empleo y en la propia evaluación. Es evidente, por tanto, que la autonomía del servicio, junto a la descentralización interna y a la asociación colaborativa con actores privados, serán las fórmulas de gobernanza pujantes. Consecuentemente, la implementación de la digitalización resulta un requisito imprescindible para alcanzar su eficacia, al permitir una mayor transparencia en la información y contribuir a ordenar, asignar y evaluar tareas y proveedores. El llamamiento a compartir actuaciones, objetivos y prestar servicios conlleva elevadas dosis de responsabilidad que cada actor interviniente debe asumir, de manera que el SPE se transforma en «conductor y buscador de servicios», abandonando casi por completo el papel de proveedor.

Por consiguiente, y en la medida en que los elementos identificadores de los modelos organizacionales están asentados en el concepto de gobernanza, de su definición dependerá la clasificación a que estos respondan. Se trata de un término lo suficientemente amplio como para integrar en él todas las similitudes y disimilitudes apreciables en los SPE nacionales. Sin embargo, desde 2013 la Comisión europea y la Red no solo facilitan estudios y datos para profundizar en el conocimiento de los servicios de empleo, sino que en sus publicaciones se señalan directamente aquellos aspectos de los distintos modelos que obtienen la calificación de «buenas prácticas», de forma paralela a como se hace en las Recomendaciones de la Comisión Europea respecto de las políticas de empleo nacionales.

Esa consideración de «buena práctica» no obedece siquiera a la eficacia y eficiencia de los SPE –aun en los términos utilitaristas más puros que pudiera pensarse–, ya que hasta un tercio del total de SPE en Europa (PES, 2016:7) reconoce no haber utilizado ninguna técnica evaluadora, y de los dos tercios restantes, la mayoría, afirma haber desarrollado alguna valoración de sus servicios pero de una manera poco fiable. Sobre este tipo de evaluaciones se asienta la declaración de «buena práctica» y sobre ellas la Red construye sus propuestas de cambio, a las que dedicamos el siguiente apartado.

3.2. El Sistema de empleo regional: ¿Una propuesta europea?

La estrategia que ha diseñado la formalmente constituida Red de SPE europeos para dar respuesta a los desafíos planteados desde la Estrategia 2020 contiene ingredientes suficientes para incluir en este trabajo un apartado que presente y reflexione, aun sumariamente, acerca de los indicios a favor de constatar la intención europea de crear un Sistema de empleo regional único, capaz de coordinar al resto de SPE de los Estados miembros.

El primero de esos indicios lo ofrece, precisamente, el resurgir en los últimos cuatro años de proyectos de investigación y análisis cuyo objeto son los modelos organizacionales en los que puede clasificarse la configuración que actualmente presentan los SPE nacionales. Elegir los años de *post-crisis* –si se nos permite llamarlos así– como período de referencia para su estudio, se debe a la importancia de conocer la versión más reciente de los SPE. Esa que les ha permitido subsistir a los azotes de elevadas tasas de desempleo, desarraigo social y radicales recortes presupuestarios.

Reconocer y abundar en el conocimiento de las configuraciones heterogéneas de los SPE, sin embargo, es solo el punto de partida para alcanzar la homogeneidad propuesta desde documentos como el *PES 2020 Strategy Output Paper* que, al subrayar la importancia de ofrecer una respuesta única al proyecto de futuro diseñado por la Estrategia Europa 2020, constituye el segundo indicio que subrayamos, puesto que esa respuesta única solo se obtiene si se transforma la configuración de los SPE nacionales.

El tercer indicio se asienta en el recurso a la técnica del *benchlearning*, elegida como mecanismo de *soft-law* a partir del que innovar los SPE. De hecho, sus dirigentes consensuaron (European Commission, 2016:8) la obligatoriedad de participar en ella mediante la facilitación de datos procedentes de sus propios servicios tras la debida compilación, validación y valoración. La comparación de esta información con la de los homólogos y con las consideradas mejores prácticas permite identificar las áreas que se consideran prioritarias para su modificación.

Y por último, consideramos no ya indiciario, sino una prueba de cargo, el que exista un elenco de «buenas prácticas» publicado por la Comisión Europea y con el consentimiento de la Red (European Commission, 2016:8; 2017). En realidad, ese listado puede llegar a considerarse un «modelo organizacional prototípico europeo», en la medida en que para su configuración se intenta que confluyan las propias de los SPE nacionales, aunque desde la Red se promete respetar sus características idiosincráticas.

Ese modelo organizacional europeo también está asentado en el concepto de gobernanza, por lo que de nuevo se negocia con:

- a) la autonomía jurídica de los SPE respecto del Ministerio correspondiente;
- b) con la descentralización interna de sus niveles organizativos;
- c) con los modelos asociativos nacidos de la interacción con otros operadores del mercado de trabajo;
- d) con la implementación de la Inteligencia Artificial; y, finalmente,
- e) con las técnicas evaluadoras a las que se sometan los elementos anteriores.

Sin embargo, y aquí es donde hallamos un verdadero punto de inflexión, desde la Red no se aceptan distintos grados en la implementación de cada uno de estos factores, sino que se indican expresamente cuáles han de ser estos para alcanzar el modelo organizacional europeo. Se dibuja claramente la configuración que han de

adoptar los SPE nacionales, independientemente de que ello suponga alterar –en lo circunstancial o en lo nuclear– sus propias ordenaciones.

Así, comenzando por el último de los factores, el relativo a la evaluación, se pone de manifiesto en diversos documentos (European Commission, 2014:6, 2017:7) la necesidad de que esta tenga lugar no solo respecto de los resultados obtenidos sino del procedimiento desarrollado, así como sobre aspectos cuantitativos, pero también cualitativos. Unas pautas que, a nuestro juicio, contribuyen a mejorar el conocimiento de los SPE a la vez que a alcanzar unas cuotas más elevadas de buen funcionamiento, una aplicación más adecuada del presupuesto, y una inclusión real del ciudadano en los mercados y en la sociedad.

El desarrollo en la implementación de la Inteligencia Artificial se prevé que alcance unos niveles tales que permitan la cocreación de una red europea de servicios *online* que simplifiquen tareas, desarrollen la automaticidad, el autoservicio y el vaciamiento de funciones repetitivas que, en la actualidad, están asumiendo los operadores de los SPE (European Commission, 2016:8). Se trata, por tanto, de construir un sistema *online* autónomo, que sin necesidad de la intervención de los SPE sea capaz de recabar información sobre ofertas y demandas, así como de emparejarlas, atendiendo a criterios adecuados –las competencias– que generen elevadas cuotas de éxito. Esto exige que los SPE *online* sean capaces de atraer a todos los usuarios y actores del mercado de trabajo, de ofrecer un autoservicio sencillo y a través de multicanales –redes sociales, móvil, etc.– que se expandan por doquier, y se incorporen, de forma estandarizada, en todos los Estados miembros, incluidos sus niveles internos de descentralización y sus entidades colaboradoras.

Nuestra sociedad, o tal vez, «e-sociedad», necesita no solo integrar las TIC y la digitalización en el ámbito económico y social, sino también en el empleo y el acceso al mercado de trabajo de una forma ordenada, transparente y jurídicamente segura. Por ello, actuaciones transversales como esta, propuesta desde la Red y de la Comisión Europea, contribuirán, sin duda, a mejorar los aspectos citados.

En lo que respecta a la interacción público-privada, el modelo europeo apunta al asociacionismo colaborativo como el más exitoso de todos los existentes y posibles en el escenario europeo (European Commission, 2013:4). Este consiste en la adopción de acuerdos entre los SPE y los entes públicos y privados que intervengan en los mercados de trabajo, desde la perspectiva de socios en paridad de posiciones en la medida en que, conjuntamente, toman decisiones de cualquier nivel –político o administrativo– y asumen funciones de forma compartida.

A priori, este asociacionismo colaborativo presenta sugerentes consecuencias positivas, como descargar de funciones cada vez más complejas y personalizadas a los SPE; mejorar la atención, sea a la oferta, sea a la demanda de empleo, en la medida en que se reduce y se especializa el número de medidas a ofrecer al aumentar el número de actores plurales dispuestos a hacerlo; incrementar las oportunidades de

acceso al mercado de trabajo y de integración social; o, finalmente, el reparto de responsabilidades y, por consiguiente, de transparencia en la implementación de las políticas de empleo.

Sin embargo, del lado de los efectos negativos, y respecto a las agencias privadas, surge el riesgo de la mercantilización de los trabajadores al no garantizarse, o al menos no mencionarse, la gratuidad de los servicios, en todo o en parte, que vayan a ofrecer estos actores; la duplicidad de funciones, o su vaciamiento, cuando se trate de países que no hayan articulado un buen sistema de reparto de tareas y de registro; o los posibles fraudes de cesión ilegal de trabajadores que genera el que verdaderas entidades de interposición actúen como ficticias agencias intermediadoras.

Por otro lado, en lo que a las entidades públicas corresponde, la pretensión europea de hacer de este asociacionismo colaborativo el mecanismo de relación entre los diferentes niveles internos de organización de los SPE puede provocar su propia desintegración dado que legalmente no tienen prevista la autonomía a nivel local, o incluso regional. Se trataría, pues, de forzarlos a implementar una estructura extraña, que no contaría con la legitimación legal y social que la Red busca (PES, 2013a:5).

Conectado precisamente con el factor de la descentralización interna que comentamos, y enlazando con el relativo a la autonomía jurídica de los SPE, el último elemento que dota de configuración al «modelo europeo organizacional» se refiere al papel que estos deben desarrollar en su, ya presente, nueva ordenación. Se trata de la *conducting function* o función conductora, que exige para su aplicación de una verdadera reconversión de la misión para la que fueron creados.

Así, frente a labores de registro de ofertas y demandas, de intermediación, de información, orientación y asesoramiento, con el papel de conductor se lanza a los SPE hacia una nueva dinámica funcional que, aun pudiéndose resumir en pasar de ser proveedor a ser buscador de servicios, ha sido concretada distinguiendo tres niveles de actuación (European Commission, 2016:9). En primer lugar, y respecto del mercado de trabajo, los SPE deben profundizar en el conocimiento de sus dinámicas internas para garantizar su completa comprensión, su transparencia y apoyar el diseño de políticas de empleo en conjunción con sus necesidades, respecto de las cuales ha de asegurar, como mínimo, unos estándares de ordenación. En segundo lugar, refiriéndose a los usuarios, los SPE deben identificar sus demandas –provengan de oferentes o demandantes de empleo–, aumentar la atención dispensada a los empleadores y desarrollar acciones que permitan su correcto emparejamiento. Por último han de permitir la colaboración, la innovación y formación de nuevos actores intervinientes en el mercado de trabajo, actuando como fuerza suplementaria allí donde aquellos fallen y tratando de alinearlos con las políticas socio-laborales.

Por consiguiente, la función conductora consiste en hacer del SPE un omnipresente facilitador y entrenador de otros proveedores de servicios, a los que va a dirigir

—si forman parte de lo público— o a contratar —si son privados— en función de su eficacia y eficiencia. Los SPE dejan de ser oferentes de acciones y medidas para pasar a ser gestores y contratantes de proveedores, o lo que es lo mismo, empresarios. Y desde esta nueva óptica empresarial ha de explicarse su relación con el resto de factores, circunstancias, actores y usuarios.

Efectivamente, como señalábamos al comienzo de este trabajo, las claves puramente economicistas han acampado y arraigado fuerte, también, en el ámbito del empleo y el desempleo. No solo es que las dinámicas neoliberales gestionen mercados, política, finanzas y sociedad, es que, sencillamente, nada existe fuera de ellas.

Por ello, si el papel de conductor es el referente para el modelo organizacional europeo, bien puede concluirse que los grados demandados para la descentralización interna y para la autonomía de los SPE respecto de los Ministerios pertinentes es el máximo, en la medida en que sin absoluta descentralización y autonomía difícilmente los servicios van a poder desarrollar la función empresarial.

En este sentido de convertir en empresarios a los SPE, la Red considera, al menos, la necesidad de que los empresarios sean ejemplares en lo referente al comportamiento que deben tener hacia los proveedores, los destinatarios de las medidas y la sociedad en su conjunto (PES, 2013:9). Por ello la Red se ofrece a implementar ese comportamiento que a grandes rasgos ya ha sido diseñado en las vigentes Orientaciones Integradas.

Así, basándose en una aproximación orientada por los valores icónicos del Modelo Social Europeo —la igualdad, honestidad, reciprocidad, respeto, responsabilidad social, profesionalidad y el compromiso—, la Red se presenta como observadora, tal vez inspectora —todavía no se han previsto mecanismos de sanción pero sí de elaboración de informes para comprobar el grado de cumplimiento de las pautas acordadas—, del resto de SPE (PES, 2013a:9) para que cumplan con rigor y eficacia la nueva función que, de forma consensuada, han decidido asumir. Esto es, podría afirmarse que la Red se erige en conductora europea de los SPE nacionales, en tanto que ya ejerce funciones en los tres niveles antes indicados, si bien con un grado de pilotaje o conducción más elevado y general, adecuado al nivel institucional en que se inscribe.

Así, respecto del mercado de trabajo europeo, procede a su comprensión y ordenación de forma completa, siendo este un ejercicio al que los Estados miembros ya están habituados desde la aprobación, en 2005, de las primeras Orientaciones Integradas para el Empleo (COM (2005)24 Final). Este entendimiento —pretendidamente holístico, pero fallido al asentarse en solo una rama del conocimiento—, es el que justifica la extrapolación de las claves economicistas a una realidad que va mucho más allá. De ahí las referencias a los mercados transicionales, a los modelos asociativos y a la evaluación basada en la eficacia y la eficiencia.

El segundo nivel, relacionado con los usuarios de los SPE, también es objeto de ordenación por parte de la Red al exigir al ámbito nacional tanto la promoción de la movilidad internacional prevista en las Orientaciones Integradas, la concreción y personalización de las medidas ofrecidas, la especial atención de que carecen los empleadores –a los que hay que atraer hacia la utilización de los servicios (European Commission, 2014:5)– como el incremento en la implementación de las TIC y la digitalización (European Commission, 2016:20).

Para finalizar, respecto a los nuevos actores intervinientes en el mercado de trabajo, la función conductora de la Red se refleja no solo en la promoción del asociacionismo colaborativo como fórmula de éxito para ordenar las relaciones público-privadas, sino en su puesta en práctica a través de la formalización de la propia Red –mediante la Decisión 573/2014– y de técnicas como el *benchlearning*.

La existencia, además, de partidas financieras procedentes de programas específicos como el «EaSI», el «eje EURES» y del propio Fondo Social Europeo, son importantes apoyos que, junto a lo anteriormente señalado, apuntalan nuestra teoría de hallarnos en la antesala jurídica de la creación de un único Sistema Europeo de Empleo.

4. CONCLUSIONES

Recientemente los SPE, en tanto que herramientas socialmente aceptadas y legalmente legitimadas para incrementar los niveles de acceso al mercado de trabajo, están recibiendo una especial atención desde instancias europeas con la intención de acompañar su funcionamiento a las propuestas de futuro contenidas en la Estrategia de Empleo, Europa 2020.

El primer resultado de esta armonización lo constituye la formalización de la Red de SPE, que a su vez ha iniciado una espiral de estudios y análisis de los propios servicios para agilizar el conocimiento de sus respectivas configuraciones, los puntos fuertes y débiles que contribuyan a mejorar su funcionamiento, así como de los modelos en que estos pudieran clasificarse. En este sentido, se concluye que no existen criterios perennes para tal clasificación, sino que estos se transforman con la misma velocidad que lo hacen los propios servicios en adaptarse a las exigencias de usuarios y mercados. Por ello, atendiendo a su más reciente configuración y sin perder de vista los factores tenidos en cuenta en momentos de análisis anteriores, se concluye que, a pesar de la heterogeneidad, en el territorio europeo pueden identificarse tres modelos organizacionales de SPE asentados en el concepto de la gobernanza, el cual, a su vez, se descompone en otros elementos distintivos.

El segundo resultado es la implementación de técnicas de *soft law* –idénticas a las utilizadas para ordenar la política de empleo– en la elaboración de un específico modelo prototípico de servicio público de empleo, a partir de las conclusiones extraídas de los estudios antes mencionados. Este modelo organizacional y asentado

en el criterio de la gobernanza, establece las fórmulas concretas que han de implementar los SPE de los Estados miembros, configurándolos como empleadores que deben guiar a usuarios y a proveedores de servicios –públicos o privados–, así como integrar la Inteligencia Artificial en su configuración, y buscar la eficiencia y la eficacia en sus inversiones mediante técnicas concretas de evaluación.

El último de esos resultados es el auto-reconocimiento que los países hacen de la Red como conductora del resto de SPE, responsable de la implementación del modelo organizacional prototípico europeo y preludio del Sistema Europeo de Empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRAWAL, A.; HORTON, J.; LACETERA, N.; LYONS, E. (2015): «Digitalization and the Contract Labour Market: A Research Agenda», Goldfarb, A.; Greenstein, S. M. and Tucker, C. E. (eds): *Economic Analysis of the Digital Economy*. Conference held June 6-7, 2013. Published in April 2015 by University of Chicago Press, Chicago: 219-250.
- ALVARELLÓS GALVÉ, C. (1981): *Ley Básica de Empleo*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- ARELLANO, A.; FELGUEROSO, F.; VÁZQUEZ, P. et al. (2008): *Public-Private Partnerships in Labour Markets*, Working Paper 744, IESE Business School-University of Navarra.
- BAZZANI, T.; GUNDT, N.; LUDERA-RUSZEL, A.; BAKIRTZI, E.; SALAS PORRAS, M. (2017): «Security» in the EU. An overview of the passive and active labour market policies in the Netherlands, Poland, Italy, Spain and Greece, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät.
- BECCHETTI, L.; PELLONI, A. AND ROSSETTI, F. (2008): «Relational Goods, Sociability and Happiness», *Kyklos: International Review for Social Sciences*, vol. 61, n° 3: 343-363.
- BRANCA, G. (1957): «Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro», *Rivista di Diritto del Lavoro*, n° 2: 210-250.
- BRUNI, L. (2004): «The Technology of Happiness in the Tradition of Economic Science», *Journal of History of Economic Thought*, 26, 1: 19-43.
- CASTEL, R. (1997): *Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*, Paidé, Buenos Aires, Argentina.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. (1997): «Perspectivas de los Servicios Públicos Españoles para la década de los noventa. (Un ensayo de prospectiva jurídica)», en Ariño Ortiz, G.; De La Cuétara Martínez, J. M. y Martínez López-Muñoz, J. L.: *El nuevo Servicio Público*, Marcial Pons, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid: 50-98.
- DI DOMENICO, G. (2004): *Comparative Analysis on Employment Services in the Enlarged European Union*, Isfol: Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n° 11, Roma.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2006): «New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance», *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 16 (3):467-494.
- EMPLOYMENT COMMITTEE (2010): *Making Transitions Pay*, EMCO Opinion, 14479, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): PES-PREA's Relationship in a European Framework, Working Paper for the meeting of the Heads of PES, Baden, Austria, hold on November 16th 1998.
- (2011): *Small Scale Study: Partnerships among Employment Services*, European Job Mobility Laboratory.
- (2013a): *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*, Brussels, (Author: Anette Scoppetta).
- (2013b): *Review of Performance Management in Public Employment Services*, Brussels, (Author: Alex Nunn).
- (2014): *Small Scale Study on PES Business Models*, Brussels, (Authors: Manoudi, A. et al.).

- (2016): *Analytical Paper: How to Act? Implementation and Evolution of the PES Conductor Role: The Belgian PES in Flanders as a Case Study*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 23/05/2017.
- (2017): *Making the PES Business Case*, PES Network Seminar, Summary Report. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17482&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 05/03/2017.
- FINN, D. (2011): *Sub-contracting in Public Employment Services – Review of research findings and literature on recent trends and business models*, European Commission (ed).
- GARCÍA NINET, J. I. (1981): «La colocación en la Ley Básica de Empleo», *Revista de Seguridad Social*, nº 12: 117-152.
- GHERA, E. (1970): *Collocamento e autonomia privata*, Editore Jovene, Nápoles:235-265.
- GÓMEZ, V.H.; PADIAL, J.J.; ASENSIO, M.A. (2015): *El hombre en la frontera tecnológica*, Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- LAEGREID, P.; RONESS, P.G.; VERHOEST, K. (2011): «Explaining the innovative culture and activities of state agencies», *Organisation studies*, 32, 1321-47.
- LAEGREID, P.; RANDMA-LIIV, T.; RYKKJA, L.H.; SARAPUU, K. (2015): «Emerging coordination practices of European central governments», *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2): 346-351.
- LEROY, F.; STRUYVEN, L. (eds.) (2014): *Building Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services towards 2020*, Brugge: Die Keure.
- LEWIS, M. (1999): *The New New Thing. A Silicon Valley Story*, W.W. Norton & Company, New York.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (1981): «Comentario al artículo dieciséis. Ingreso al trabajo», en Albiol Montesinos, I. et al.: *El Estatuto de los Trabajadores*, Edersa, Madrid: 112-140.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. (2008): *Repensar la Justicia Social: Enfoque Relacional, Teoría de Juegos y Relaciones Laborales en la Empresa*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- (2010): *Calidad Ambiental de las Relaciones Laborales (Ensayo Interdisciplinar)*, Comares, Granada.
- MONEREO PÉREZ, J.L.; FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. (2008): «Para una crítica del modelo de «flexi-seguridad» liberal: flexiseguridad y garantismo jurídico-social (primera parte)», *Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral*, nº 206:9-35.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OECD) (2009): *LEED Forum on Partnerships and Local Development*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ILO) (1994): *El Papel de las Agencias Privadas de Empleo en el Funcionamiento del Mercado de Trabajo*, Informe, Ginebra. Accesible a través de www.ilo.org. Consulta realizada con fecha de 01/06/2017.
- (2003): *Public-Private Partnership in Employment Services*. Accesible a través de http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang--en/index.htm. Consulta realizada con fecha de 23/03/2017.
- PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES (2013a): *Contribution to EU 2020. PES 2020 Strategy Output Paper*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 02/07/2017.
- (2013b): *PES to PES Dialogue. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services: Successful partnerships in delivering public employment services. Analytical Paper*. Accesible a través de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Consulta realizada con fecha de 15/05/2017.
- (2016): *European Semester Thematic Fiche: Public Employment Services*. Accesible a través de http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm. Consulta realizada con fecha de 02/02/2017.
- QUESADA SEGURA, R.M. (2005): *Los Principios Constitucionales y el Modelo Legal de Protección por Desempleo*, Monografías de Temas Laborales, nº 20, Carl-Mergablum, Sevilla.
- SALAS PORRAS, M. (2010): *El servicio público de empleo y el proceso jurídico de colocación*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Monografías de Temas Laborales, nº 46.
- (2017): «Insuficiencia del Marco Jurídico Español para articular una Política de Empleo Local», en Vila Tierno, F. (Dir.): *El Empleo en el Ámbito Local*, Comares, Granada: 127-137.
- SANSIER, M.; BOUTONNAT, D. (1997): «The relationship between public employment services and private employment agencies: Developing

a cooperation framework», Bernard Brunhes International, Labour Administration Brand, ILO, Geneve, nº 51.

- SCHMID, G. (1998): *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH Berlin, (Discussion Papers/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung 98-206). Accesible a través de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-128858>. Consulta realizada a fecha de 23/06/2017.
- SCHMID, G.; O'REILLY, J.; SCHÖMANN, K. (Eds.) (1996): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- SERRANO PASCUAL, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J.; ARTIAGA LEIRAS, A. (2012): «Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, abril-junio: 41-62.
- SHÄFER, A. (2006): «Beyond the Community Method. Why the Open Method of Coordination was introduced to EU-Policy Making», en Holzacker, R. and Haverland, M. (eds.): *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*, Springer, 179-202, The Netherlands.
- SOBRINO GONZÁLEZ, G. M. (2006): *La Política de Colocación*, Bomarzo, Albacete.
- THOLONIAT, L. (2010): «The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a «Soft» EU Instrument», *Journal West European Politics*, vol. 33: 93-117.
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. (2001): *El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante*, Informes de la OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- VALDÉS DAL RÉ, F. (1982): «Artículo 16: Ingreso al trabajo», en Borrajo Dacruz, E. (Coord.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo IV, Edersa, Madrid: 180-220.
- VAN VELZEN, W. (1992): «La política social europea después de Maastricht: ¿punto muerto o camino hacia el futuro?», *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 17: 16-26.
- WALWEI, U. (1991): «Job placement in Europe: An International Comparison», *Intereconomics*, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 26, Iss. 5: 248-254. Accesible a través de <http://dx.doi.org/10.1007/BF02928998>. Consulta realizada con fecha de 05/06/2017.
- (1993): *Monopoly or coexistence: An International Comparison of Job Placement*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 5, Berlin.
- (1996): *Placement as Public Responsibility and as a Private Service*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 17, Berlin.
- (1998): *Job Placement in Germany: Developments before and after Deregulation*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, nº 31, Berlin.
- WOOD, D. E. (2010): *Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services: Country Report for Canada*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2010/17, OECD Publishing.

ANEXOS

ANEXO I

Referencias jurisprudenciales

- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1991, (Sala 6ª), Asunto C-41/90 Höfner, Elser y Macrotron.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997, Asunto C-55/96, Job Centre I y II.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 8 de junio del 2000, Asunto C-258/98, Carra.

ANEXO II

Referencias Normativas

a) Comunicaciones

- Comunicación al Consejo europeo de primavera «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», Bruselas, 02/02/2005, COM(2005)24 Final.
- Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.
- Communication from the Commission «Towards a job-rich recovery», COM(2012) 173 final.

b) Convenios

- Convenio nº 2 de la Organización Internacional del Trabajo de 29 de octubre de 1919 sobre el Desempleo (Ratificado por España el 13 de julio de 1922, Gaceta de 15 de julio).
- Convenio nº 34 de la Organización Internacional del Trabajo de 29 de junio de 1933 relativo a las agencias retribuidas de colocación (Ratificado por España el 27 de abril de 1935, Gaceta de 30 de abril).
- Convenio nº 88 de la Organización Internacional del Trabajo de 9 de julio de 1948 relativo a la organización del servicio de empleo (Ratificado por España el 14 de enero de 1960, BOE de 11 de enero de 1961).
- Convenio nº 181 de la Organización Internacional del Trabajo de 19 de julio de 1997 sobre Agencias Privadas de Empleo (Ratificado por España el 19 de mayo de 1999, BOE nº 219, de 13 de septiembre).

c) Decisiones

- Decisión nº 573/2014 del Parlamento y el Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre una mayor cooperación entre los Servicios Públicos de Empleo, DOUE L 159/32, de 28 de mayo de 2014.
- Decisión 2015/1848 del Consejo de 5 de octubre de 2015 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015, DOUE L 268/28, de 15 de octubre de 2015.
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, 2016/0043 COM(2016) 71 final, Bruselas, 15.2.2016,

d) Reglamentos

- Reglamento 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión nº 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de micro-financiación para el empleo y la inclusión social, DOUE L 347/238 de 20 de diciembre de 2013.