

# PRIMERA PARTE "COLOQUIO EN EL CES DE CASTILLA Y LEÓN"

## SERVICIOS PÚBLICOS E INICIATIVA PRIVADA EN EL EMPLEO Y EN LA COLOCACIÓN

### PUBLIC SERVICES AND PRIVATE INITIATIVE IN EMPLOYMENT AND PLACEMENT\*

Elías González-Posada Martínez\*\*  
Universidad de Valladolid

**SUMARIO:** 1. Preliminar. –2. El empleo y su mercado: el punto de vista estructural. –3. La colaboración público/privada. –4. La OIT y la UE. –5. La colaboración público/privada en el mercado de trabajo en España. –6. Peculiaridades de la experiencia española y conclusiones técnicas.

#### RESUMEN

*Las políticas activas son medidas para incidir en el mercado de trabajo con el fin de aumentar el empleo mediante la mejora de la intermediación, así como para incrementar la demanda de trabajo. Tales políticas forman parte de la política de empleo. La diversificación público/privado es cuestión de importantes raíces técnicas, políticas, económicas e instrumentales. Si bien es cierto que ha existido una significativa dislocación ideológica entre lo público y lo privado, desde hace algunos años se viene potenciando una abierta confluencia entre los mismos, y de manera notoria en la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo.*

#### ABSTRACT

*Active policies are measures to influence the labor market in order to increase employment by improving intermediation, as well as measures to increase the demand for labor. Such policies are part of the employment policy. Public / private diversification is a matter of important technical, political, economic and instrumental roots. Although it is true that there has been a significant ideological dislocation between the public and the private, for some years an open confluence between them has been promoted, and in a notorious way in the connection between the supply and demand of work.*

**Palabras clave:** Servicios públicos. Colaboración publico/privada. Intermediación.

**Key words:** Public services. Public/private collaboration. Intermediation.

\* Recibido el 10 de septiembre de 2021. Aprobado el 21 de febrero de 2022.

\*\* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

## 1. PRELIMINAR

Como presupuesto inicial resulta fundamental determinar el aparato conceptual y explicitar también el proceso evolutivo que con carácter general han venido sufriendo las coordinadas en las que se sostiene la política de empleo. La diversificación público/privado es cuestión de importantes raíces técnicas, políticas, económicas e instrumentales. Conviene por ello buscar las raíces de esta significativa dislocación o segmentación entre lo público y lo privado no olvidando que entre la colocación y el empleo se instala la conexión entre la oferta y la demanda. Cuando hablamos de empleo hablamos de decisiones adoptadas para desarrollar actividad con calidad y adecuación, y que las políticas activas son medidas para incidir en el mercado de trabajo con el fin de aumentar las oportunidades de trabajo mediante la mejora de la intermediación, así como las medidas para potenciar la demanda.

Como se ha adelantado, las políticas activas son medidas para incidir en el mercado de trabajo con el fin de aumentar el empleo mediante la mejora en la intermediación, y medidas para incrementar la demanda de trabajo. Tales políticas forman parte de la política de empleo que, en términos generales, se puede definir como el conjunto de medidas destinadas a los parados o a mejorar la situación del mercado de trabajo. Junto a las políticas activas se puede diferenciar, dentro de las políticas de empleo, las pasivas, que comprenden medidas para dar ingresos a los desempleados y medidas de fomento en la jubilación anticipada.

Estructuralmente, las políticas activas y pasivas están relacionadas, dado que las políticas activas buscan ayudar al desempleado mientras que las políticas pasivas establecen incentivos a la búsqueda de empleo. Así pues, unas políticas pasivas generosas y mal gestionadas inutilizarían los esfuerzos realizados por las políticas activas, mientras que las políticas activas pueden ser diseñadas para controlar que efectivamente se tiene derecho a la prestación.

En España es el servicio público de empleo (SPE) quien viene articulando las acciones citadas, encargándose de poner en contacto a los oferentes de empleo con sus demandantes y permitiendo un ahorro de costes en el proceso de búsqueda de empleo. Las funciones que prestan los SPE, varían de unos países a otros, pero en general se dividen en tres: funciones propias de una agencia de colocación informando y asesorando de forma que el SPE asume su función como agente mediador; administrando las prestaciones por desempleo; y aplicando medidas activas relacionadas con el mercado de trabajo.

Las subvenciones directas a la creación de empleo y a la contratación son medidas destinadas a fomentar la contratación de parados y otros grupos específicos en función de las prioridades de la política de empleo. Hay tres formas de fomentar esta contratación. En primer lugar, otorgar ayudas al sector privado mediante subvenciones, en segundo término, fomentar el autoempleo con ayudas a los desempleados que creen nuevas empresas, ayudas que están consideradas como una prolongación al sistema de prestación por desempleo. En tercer lugar, mediante la creación directa de empleo por parte del sector público, programas de carácter temporal, poco eficientes, y con elevados costes económicos y estructurales. Medidas añadidas pueden ser las destinadas a favor de minusválidos o a otros colectivos marginados.

Como complemento a lo dicho con anterioridad, sumar que no deben olvidarse los efectos de las políticas activas de empleo. Subrayemos los efectos microeconómicos que alteran la estructura del empleo en favor de determinados grupos de trabajadores, o los efectos macroeconómicos que igualmente alteran la estructura del empleo e influyen en la relación entre la inflación y el paro. A su vez, se pueden distinguir varios efectos como los siguientes: en primer lugar, en términos generales, las medidas activas aumentan la eficacia del proceso de ajuste, ya sea porque las titulaciones de los oferentes se adaptan mejor a la estructura de la demanda, porque se mantienen activos a los parados en la búsqueda de empleo, o se reduce la incertidumbre de los empresarios sobre la calidad de los solicitantes, si estos han participado en un curso de formación determinado; en segundo lugar, las medidas activas elevan la productividad de los trabajadores, siendo objetivo explícito de los programas de formación, además se con-

tribuye a mantener la oferta efectiva de trabajo y habilitar mayor competencia para los puestos de trabajo existentes, reduciéndose las presiones salariales.

La persistencia de elevadas tasas de desempleo ha llevado a las autoridades económicas de la mayoría de los países a incrementar los gastos destinados a las medidas activas en el mercado de trabajo. Pero dada su magnitud resulta muy importante conocer los efectos económicos de estas medidas.

Como líneas mas arriba se decía, distinguiendo los efectos macro y microeconómicos, ocurre que los efectos macroeconómicos alteran la estructura del empleo e influyen en la relación entre la inflación y el paro. A su vez, se pueden distinguir varios efectos como los siguientes: en primer lugar, en términos generales, las medidas activas, por ejemplo el reciclaje, aumentan la eficacia del proceso de ajuste, pues las titulaciones de los ofertantes de trabajo se adaptan mejor a la estructura de la demanda, del mismo modo las medidas activas en programas de formación elevan la productividad de los trabajadores. Asimismo, las medidas activas contribuyen a mantener la oferta efectiva de trabajo y, al existir mayor competencia para los puestos de trabajo existentes, se reducirán las presiones salariales. Por último, debido a los programas de creación de empleo y de subvención al empleo de determinados grupos de trabajadores, se produce el efecto sustitución en la demanda de trabajo, ya que resulta más rentable al empresario sustituir una categoría de trabajadores por otra. En cuanto a los efectos microeconómicos, los mismos alteran la estructura del empleo en favor de determinados grupos de trabajadores.

En general, los resultados de los distintos programas activos son muy desiguales, pero la experiencia muestra que son más eficaces cuando estos programas cuentan con un mayor volumen de recursos presupuestarios y van dirigidos a grupos específicos de trabajadores.

Interesa añadir que el Plan Anual de Política de Empleo para 2020 (PAPE) en su contenido, respecto a las cuestiones que ahora nos interesan, indica que el mismo: "... contiene el conjunto de servicios y programas que llevarán a cabo tanto las comunidades autónomas como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) siguiendo las recomendaciones realizadas por parte de la Red de Servicios Públicos Europeos", así también se ha tenido en cuenta en el Programa Nacional de Reformas 2020, las medidas adoptadas para hacer frente a las crisis sanitaria, económica y social de la pandemia.

El PAPE 2020 se muestra como un documento abierto a la colaboración e incluye un apartado específico dedicado a explicar los criterios de su elaboración, ya que contiene el conjunto de los servicios y programas que cada Comunidad Autónoma llevará a cabo, comprendiendo tanto los que establezca libremente, ajustándose a la realidad de las personas trabajadoras y del tejido productivo de su ámbito territorial, como los servicios y programas de ámbito estatal que son de aplicación en todo el Estado, con independencia del ámbito territorial en el que vivan las personas destinatarias de las mismas. Todo ello en un contexto de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, las Comunidades Autónomas han podido optar por realizar servicios y programas propios, con cargo a los fondos distribuidos por el Servicio Público de Empleo Estatal en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. El texto recuerda asimismo la Estrategia España Digital 2025, que tiene como objetivo esencial impulsar el proceso de transformación digital del país, de forma alineada con la estrategia de la Unión Europea, mediante la plena colaboración público/privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país.

## 2. EL EMPLEO Y SU MERCADO: EL PUNTO DE VISTA ESTRUCTURAL

El Plan de recuperación, transformación y resiliencia de 27 de abril de 2021 dedica parte de su contenido a diversos aspectos relativos al mercado de trabajo. Los nuevos mecanismos proporcionarán a España hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026, que se unirán al resto de instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual para impulsar inversiones y reformas en los ámbitos prioritarios a nivel europeo, como: apoyar

la transición ecológica y la transformación digital; impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo mediante el aumento de la productividad y el crecimiento potencial, la I+D y un mercado interior eficiente con fuertes pymes; reforzar la cohesión social y territorial; aumentar la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional, y desarrollar políticas para las generaciones futuras, niños y jóvenes, en particular mediante la educación y la capacitación profesional.

Al analizar los objetivos generales del Plan citado, este subraya que la crisis financiera iniciada en 2008 generó elevados niveles de endeudamiento público y privado en el contexto de una tasa de desempleo que se ha mantenido sostenidamente por encima de la media europea en las últimas décadas. La radiografía completa del mercado laboral refleja una elevada dualidad con una altísima tasa de temporalidad que contribuye tanto a la desigualdad de renta en el presente por su efecto en la calidad y estabilidad del empleo, como en el futuro por sus implicaciones en la acumulación de capital humano. Colectivos concretos, como las mujeres, las personas de edad más avanzada o los trabajadores con menor nivel educativo, son los que mayores dificultades encuentran para reincorporarse al mercado de trabajo, tal y como se observa en su peso entre los parados de larga duración heredados de la etapa de intensa destrucción de empleo. Todos estos fallos de mercado y desequilibrios requieren acciones concretas que sitúen la desigualdad en el eje de la política económica.

El mejor funcionamiento del mercado laboral español es por tanto un objetivo crucial para el bienestar económico y social. La combinación de la alta tasa de paro estructural y la segmentación entre trabajadores, junto con la tendencia a que los ajustes ante situaciones económicas adversas se hagan reduciendo la plantilla no solo genera precariedad, sino que merma la productividad e incrementa la desigualdad. Es preciso asumir mediante el diálogo social las reformas que aborden la dualidad y resuelvan los desequilibrios arrastrados del pasado.

Para ello el Plan de Recuperación incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales, interrelacionadas para lograr cuatro objetivos transversales en cuatro ejes. El primer eje refuerza la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía. El segundo eje, en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025, fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital en España. El tercer eje promueve la cohesión social y territorial de España, mediante el refuerzo del Estado del bienestar, del sistema educativo, el impulso del empleo de calidad, un sistema fiscal justo y con medidas específicamente orientadas a abordar el reto demográfico y a brindar oportunidades a las próximas generaciones. El cuarto eje se centra en la igualdad de género, especialmente a través de medidas transversales orientadas a elevar la tasa de empleo femenino, a mejorar, fortalecer y reorganizar el sistema de cuidados de larga duración, a elevar el potencial educativo, la igualdad de oportunidades y a reducir la brecha digital.

Estos cuatro ejes orientan las diez políticas que determinan la evolución futura del país; entre ellas las nuevas políticas públicas del mercado de trabajo o el impulso de la industria de la cultura y el deporte. Dentro de esas diez políticas se recogen treinta componentes, que permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los treinta componentes son los siguientes:

1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.
4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.
5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos.
6. Movilidad sostenible, segura y conectada.
7. Despliegue e integración de energías renovables.
8. Infraestructuras eléctricas, redes inteligentes, despliegue, flexibilidad y almacenamiento.
9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.

El componente 23 dedicado a las nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusive contempla importantes reformas en once ámbitos claves para reforzar la estructura económica y social del país<sup>2</sup>.

El mercado laboral español arrastra desde hace décadas importantes desequilibrios que agravan los ciclos económicos, lastran los aumentos de productividad, aumentan la precariedad y profundizan las brechas sociales, territoriales y de género, perpetuando la desigualdad.

La elevada tasa de desempleo estructural y de paro juvenil, la excesiva temporalidad y rotación de contratos, la baja tasa de ocupación y la persistente brecha de género resultan en

- 
10. Estrategia de Transición Justa IV. Una Administración para el siglo XXI.
  11. Modernización de las Administraciones públicas.
  12. Política Industrial España 2030.
  13. Impulso a la pyme.
  14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico.
  15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.
  16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.
  17. Reforma institucional y fortalecimiento del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
  18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
  19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills).
  20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional.
  21. Modernización y digitalización del sistema educativo.
  22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.
  23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.
  24. Revalorización de la industria cultura.
  25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub).
  26. Plan de fomento del sector del deporte.
  27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
  28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.
  29. Mejora de la eficacia del gasto público.
  30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.

<sup>2</sup> Reformas:

1. Regulación del trabajo a distancia.
2. Medidas para eliminar la brecha de género.
3. Regulación del trabajo de los repartidores a domicilio por parte de las plataformas digitales.
4. Simplificación de contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad y simplificación de la contratación temporal.
5. Modernización de políticas activas de empleo.
6. Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición.
7. Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral.
8. Modernización de la negociación colectiva.
9. Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales.
10. Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo.
11. Digitalización del SEPE, para su modernización y eficiencia.

Inversiones:

1. Empleo Joven.
2. Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo.
3. Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva.
4. Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad.
5. Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo.
6. Plan integral de impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible.
7. Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital.

una baja inversión en capital humano, una baja productividad y una elevada desigualdad económica y social.

A estos retos estructurales se añade la actual caída de la actividad derivada de la emergencia sanitaria, que está acelerando cambios importantes en el ámbito laboral que hacen necesario abordar algunos de los problemas arrastrados del pasado.

Este componente impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales. Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social, orientada a reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficiencia de las políticas públicas de empleo. Además, se dará impulso a las políticas activas de empleo, orientándolas a la capacitación de los trabajadores en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía.

Por otro lado, la digitalización del SEPE será una importante reforma que contribuirá a la modernización y eficiencia de los servicios de empleo. Esta inversión se recoge en el componente 11.

Uno de los componentes principales de reforma se refiere a la necesidad de abordar una agenda de nuevas políticas públicas para un mercado laboral dinámico, que responda a las realidades generadas por el intenso proceso de digitalización acelerado por la pandemia y resuelva también los problemas estructurales que se arrastran desde hace décadas. Se trata de reducir la temporalidad y la precariedad, favoreciendo al tiempo la seguridad jurídica y la creación de empleo, mediante un ambicioso programa de reformas que aborden de forma integral esta cuestión compleja, alineando el marco normativo a la realidad del siglo XXI y apostando por un marco de flexibilidad y seguridad que garantice la eficiencia económica y la calidad del empleo, en particular para los más jóvenes. En línea con las recomendaciones a España por las distintas instituciones, este programa, que contará con las aportaciones de las diferentes mesas del diálogo social, incluye la simplificación de los tipos de contratos, la racionalización de los incentivos a la contratación, la modernización de las políticas activas de empleo y de la negociación colectiva, así como el desarrollo de un nuevo mecanismo de ajuste interno de las empresas alternativo al desempleo que permita amortiguar el impacto de las caídas de demanda, apoyar la formación y recualificación de los trabajadores y acompañar procesos de transición o reconversión. Adicionalmente, es preciso adaptar el escenario de las relaciones laborales y los mecanismos de concertación social a las necesidades generadas por el proceso de digitalización. Finalmente, es fundamental modernizar y digitalizar el Servicio Público de Empleo, con el fin de mejorar su eficacia en todo el territorio nacional.

Finalmente, hay que avanzar, se dice, hacia un sistema fiscal para el siglo XXI, que refuerce los ingresos públicos y la progresividad, reduzca la economía sumergida y el fraude, adecúe las figuras impositivas a la realidad actual, garantice la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones a medio y largo plazo, y mejore la eficiencia del gasto público.

Con el fin de asegurar el amplio consenso y su permanencia a largo plazo, el programa de reformas se desplegará en un diálogo permanente con los agentes sociales. Se reforzarán las políticas de inclusión y la economía de los cuidados, avanzando hacia un mercado de trabajo más resistente, con mecanismos de ajuste internos ante shocks como la reciente crisis sanitaria, reformando las políticas activas de empleo y promoviendo políticas de inserción laboral en torno a la renta mínima

Para promover el buen funcionamiento del mercado laboral se implementarán diversas medidas que contribuirán a reducir la temporalidad, la dualidad y la precariedad en el mercado laboral, a impulsar la inclusión laboral de los miembros de hogares más vulnerables, así como a cerrar las brechas sociales persistentes. Se simplificarán los tipos de contrato, con el fin de reducir la dualidad del mercado. Se establecerán mecanismos permanentes de flexibilidad interna de las empresas, alternativo a los despidos, y de apoyo a la formación y recualificación de tra-

bajadores en transición. Se invertirá en modernización y digitalización del Servicio Público de Empleo, en particular para avanzar hacia un perfilado eficiente de los desempleados, que permita mejorar el alineamiento de la oferta y demanda de trabajo. También se modernizarán las políticas activas de empleo para mejorar la empleabilidad de la población activa. En ese sentido, la formación a lo largo de la vida se considera esencial.

El Plan de recuperación, transformación y resiliencia de 27 de abril de 2021 plantea el problema de la gestión de la colaboración público/privada en el mercado de trabajo español o, por decirlo de otro modo, las soluciones o vías jurídico-institucionales.

La gestión en España de los fondos europeos de Reconstrucción y Resiliencia, también llamados fondos europeos Next Generation<sup>3</sup>, insisten en la importancia de la colaboración público/privada como estrategia para la mayor eficacia y eficiencia de los mismos. Es decir, los fondos Next Generation tendrán por destinatarios socios privados, ya sea en modalidad de ayudas públicas, ya sea mediante contratos públicos que den satisfacción al objetivo definido.

El citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia requiere analizar las distintas opciones para articular esta colaboración público/privada y, en concreto las alianzas de socios privados para concurrir a las posibles licitaciones públicas que coadyuven al cumplimiento del interés general.

El artículo 69 sobre la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española se decanta por el uso de la técnica de sociedad de economía mixta para la adjudicación de los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica. En el citado modelo de sociedad deberán aplicarse las exigencias de la Disposición Adicional 22 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Los Fondos Europeos Next Generation han sido creados para restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la Unión, fomentar la creación de empleo tras la crisis y promover el crecimiento sostenible.

Cuatro son los objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital.

Para alcanzar esos objetivos, cada Estado miembro debe diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que incluya las reformas y los proyectos de inversión necesarios para alcanzar esos objetivos, teniendo como principios inspiradores los cuatro aspectos señalados en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible: la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad, y la estabilidad macroeconómica.

<sup>4</sup> La Disposición adicional vigésima segunda, que lleva por rubrica Adjudicación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a sociedades de economía mixta. El precepto indica:

Las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concorra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio o...

... En el caso en que la sociedad de economía mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, podrán: a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato. b) Titular los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato, cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores.

Dicha Ley en su Título Preliminar advierte que se mantiene la fórmula de adjudicación directa de contratos a una sociedad de economía mixta<sup>5</sup>. Los consorcios también se formulan como sistema de cooperación para la gestión directa de competencias, así el Real Decreto Ley 36/2020 prevé la utilización de este mecanismo de gestión directa de competencias, que tiene

---

<sup>5</sup> En el Título Preliminar, relativo a las disposiciones generales, se mantiene la existencia de tres niveles de aplicabilidad de la Ley respecto de las entidades del sector público que configuran su ámbito, y asimismo se mantiene la tradicional configuración negativa o de exclusión de los contratos y negocios no regulados en la misma.

Respecto de la delimitación de los diferentes tipos de contratos, las principales novedades en éste ámbito, se han introducido en la regulación del contrato de concesión, en el contrato mixto y en el contrato de colaboración público/privada que se suprime.

En el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras.

Sin perjuicio de lo anterior, se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios en los términos recogidos en la Disposición adicional vigésima segunda, siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia 196/08 en el caso ACOSSET, y en la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada de 5 de febrero de 2008.

En lo que respecta a los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, merece destacarse que en ambas figuras necesariamente debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario, delimitándose en el artículo 14 de la Ley, en línea con lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión, los casos en que se considerará que el concesionario asume dicho riesgo operacional.

Por otra parte, cómo es sabido, el contrato de gestión de servicios públicos hasta la regulación de esta Ley, era un supuesto de gestión indirecta del servicio, lo que implicaba que mediante este contrato, la Administración le encomendaba a un tercero, el empresario (normalmente, el concesionario), que gestionase un determinado servicio público. El que gestionaba el servicio, por lo tanto, era el empresario o el concesionario, por lo que en todo lo relativo a la utilización del servicio suponía el establecimiento de una relación directa entre el concesionario y el usuario del mismo.

Por ello, en la medida en que el que gestionaba el servicio público y, por tanto, se relacionaba con el usuario era el concesionario, era preciso determinar previamente el régimen jurídico básico de ese servicio, que atribuyera las competencias y determinara las prestaciones a favor de los administrados. Igualmente había que establecer que la actividad que realizaba el concesionario quedaba asumida por la Administración respectiva, puesto que no era la Administración la que prestaba directamente ese servicio.

En definitiva, había dos tipos de relaciones, la que se establecía entre la Administración y el empresario, concesionario, que era contractual (contrato de gestión de servicios públicos), y la que se establecía entre el concesionario y el usuario del servicio, que se regulaba por la normativa propia del servicio que se prestaba.

Por el contrario, en las prestaciones susceptibles de ser objeto de un contrato de servicios, quien las prestaba, y, por tanto, se relacionaba con el usuario era la Administración, quien, en el caso de insuficiencia de medios, celebraba un contrato (contrato de servicios), con un empresario particular.

Pues bien, en éste esquema incide la regulación de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Para esta Directiva el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios es, como se ha dicho antes, quién asume el riesgo operacional. En el caso de que lo asuma el contratista, el contrato será de concesión de servicios. Por el contrario, cuando el riesgo operacional lo asuma la Administración, estaremos ante un contrato de servicios.

Este criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios ha sido asumido por la presente Ley. Por ello, determinados contratos que con arreglo al régimen jurídico hasta ahora vigente se calificaban cómo de gestión de servicios públicos, pero en los que el empresario no asumía el riesgo operacional, pasan ahora a ser contratos de servicios. Ahora bien, éste cambio de calificación no supone una variación en la estructura de las relaciones jurídicas que resultan de este contrato: mediante el mismo el empresario pasa a gestionar un servicio de titularidad de una Administración Pública, estableciéndose las relaciones directamente entre el empresario y el usuario del servicio.



su principal fundamento normativo en la Ley 40/2015 de Régimen del Sector Público, cuyo artículo 118 indica al respecto que los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito de sus competencias. Asimismo, los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos, y asimismo las previstas en la ley<sup>6</sup>. Como se ha podido advertir, la utilización de la expresión de colaboración público/privada se utiliza en términos muy amplios<sup>7</sup>.

### 3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO/PRIVADA

La colaboración público/privado se desarrolla en un escenario normativo, denominado “Derecho del Empleo”, que los Estados desarrollan en el marco de importantes condicionantes supranacionales. Tanto la Organización Internacional del Trabajo, como la Unión Europea, han elaborado reglas del mercado de trabajo que condicionan la legislación de los Estados respecto, entre otros, de los mecanismos de colaboración público/privado. Actualmente todo este conjunto normativo supranacional permite sin obstáculos la utilización de sistemas de cooperación. La iniciativa privada es así elemento estructural de estos modelos, adaptados desde planteamientos iniciales más restrictivos. Una jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo motivó en muchos casos el cambio de actitud en los Estados miembros respecto de los sujetos privados. En su construcción, las actividades desarrolladas por estos sujetos son considerados servicios a efectos del derecho europeo, por lo que se ven amparadas por una de las libertades económicas fundamentales, considerándose que los monopolios públicos en la colocación vulneraría el Derecho de la competencia.

La nueva configuración y diversificación del Mercado de trabajo genera nuevas exigencias de gestión. Así es necesario encontrar respuestas o soluciones más eficaces, eficientes e innovadoras al problema del desempleo estructural y, en especial, al de los desempleados de larga duración. Los antiguos instrumentos de sustitución de rentas meramente pasivos deben conectarse a su activación.

---

<sup>6</sup> La cuestión en este caso la imposibilidad de que el consorcio tenga naturaleza lucrativa pues el apartado 3 del artículo 120 de la Ley 40/2015 de Régimen del Sector Público afirma que: “En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas, el consorcio no tendrá ánimo de lucro y estará adscrito a la Administración Pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.”

<sup>7</sup> Una precisión para el ámbito relativo a la intermediación laboral se contiene en la Disposición adicional trigésima primera, sobre formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.

La Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónomas, así como de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, podrán concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas definidos en los convenios a que se refiere el párrafo siguiente para facilitar a los Servicios Públicos de Empleo la intermediación laboral y que se pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Esta conclusión conjunta de acuerdos marco se realizará con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del Título II del Libro III, y previa adopción del correspondiente convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas o las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo.

No podrán ser objeto de estos contratos marco las actuaciones de intermediación laboral que puedan preverse en los procedimientos de selección de personal laboral temporal por parte de las Administraciones Públicas, debiendo realizarse dicha intermediación exclusivamente y de manera directa por los correspondientes servicios públicos de empleo.

La paulatina desaparición del modelo social fordista, unido al proceso de sustitución de la limitada seguridad en el contrato (un trabajo en la empresa para toda la vida), por una nueva seguridad en el mercado, ha transformado el seguro de desempleo en un nuevo modelo de seguro de empleo, con constante mejora de la empleabilidad y la adaptabilidad.

Como resultado de todo ello en estos últimos treinta años, los servicios públicos de empleo se han convertido en uno de los escenarios más importantes del Estado. Hoy el servicio público de empleo moderno aparece entre los derechos reconocidos a todo ciudadano europeo en el art. 29 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea considerando que toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

La progresiva diversificación de las políticas activas afecta consecuentemente a la gobernanza de dichas políticas que conducen a nuevas fórmulas de gestión de los servicios, por impulso fundamentalmente de la OCDE y la UE.

Frente a una gestión pública tradicional, fundamentalmente weberiana, burocrática, centralizadora y jerárquica, las nuevas formas de gestión públicas van a propugnar una importante descentralización y una coordinación vertical, colocando el epicentro de su actuación en la satisfacción de los clientes.

En las últimas décadas la OCDE ha impulsado salir de la caja de hierro de la racionalidad burocrática incentivando organizaciones centradas en la participación, en la orientación al cambio y en los resultados. Una estructura competitiva lograda mediante una descentralización territorial y funcional, que reduzca el monopolio del Estado y busque nuevas fórmulas de colaboración público/privadas. Procesos de descentralización logrados mediante agencias y contratos de gestión asistidos sobre la base de un contractualismo de matriz neoliberal basado en la relación cliente/ciudadano. En consecuencia servicios individualizados y adaptados a lo concreto, a lo local y a los grupos afectados, junto a procesos de cooperación, entre agencias e introducción de elementos mercantiles a través de la subcontratación de la prestación de servicios mediante proveedores privados y públicos.

#### 4. LA OIT Y LA UE

La Organización Internacional del Trabajo, como es sabido, es una agencia reguladora internacional, especializada en temas laborales y que forma parte del sistema de Naciones Unidas como agencia especializada. La OIT ha dedicado una parte importante de su actividad a distintos aspectos relacionados con el empleo y su mercado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Vid.* Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm.2).

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34).

Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88).

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96).

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).

Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1).

Recomendación sobre el seguro de desempleo (gente de mar), 1920 (núm. 10).

Recomendación sobre el desempleo (agricultura), 1921 (núm. 11).

Recomendación sobre las agencias de colocación, 1933 (núm. 42).

Recomendación sobre el desempleo, 1934 (núm. 44).

Recomendación sobre el desempleo (menores), 1935 (núm. 45).

Recomendación sobre la supresión del reclutamiento, 1936 (núm. 46).

Recomendación sobre el servicio del empleo, 1944 (núm. 72).

Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 83).

Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

La OIT siempre ha defendido que el mercado de trabajo es una responsabilidad fundamental del Estado, debiendo de disponer de un servicio público de colocación, y que el Estado debe también diseñar y aplicar políticas de empleo, estableciendo mecanismos para la protección del desempleo.

En cuanto a la UE, esta resulta ser sujeto principal en el mercado de trabajo, aún cuando en su proceso de integración los aspectos laborales han tenido un papel secundario. La UE carece de una política general sobre los sujetos privados en el mercado de trabajo. De hecho, hasta hoy no se ha aprobado norma alguna de aplicación directa y general al respecto, y sólo las ETT han sido objeto de regulación a nivel comunitario. Y estas sólo en su vertiente de forma de empleo, siguiendo la dirección de las directivas previas sobre trabajo a tiempo parcial y contratos de duración determinada. De hecho, llama la atención cómo la política de empleo de la UE, en sentido estricto, no se ocupa directamente ni de los actores privados del mercado ni de la colaboración público/privada.

La política de empleo que aparece señalada en el Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es fundamento y base para la Estrategia Europea de Empleo que pone en marcha la cooperación entre la Unión y los Estados miembros con el objetivo de mejorar el nivel de empleo. Este método se articula mediante una serie de indicaciones de aquélla a éstos, elaboradas de manera periódica primero, como Directrices, y después como orientaciones de la política económica<sup>9</sup>.

Sin embargo, ha sido el derecho europeo el principal factor de cambio en el desarrollo de la iniciativa privada en el mercado de trabajo y en la colaboración público/privada, si bien de manera indirecta.

El inicio de este proceso se produjo con la sentencia Klaus Höfner & Fritz Elser vs. Macrotron, de 23 de abril de 1991, en la que se analizó el monopolio público de la colocación desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, concluyendo que un servicio público de empleo que actuara en régimen de monopolio con exclusión de toda iniciativa privada, incurría en un abuso de posición dominante incompatible con esta regulación. El pronunciamiento fue pionero en la aplicación de las reglas comunitarias de la competencia en los ámbitos tradicionalmente regulados por el Derecho del Trabajo.

---

Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).

Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176).

Recomendación sobre contratación y la colocación de la gente de mar, 1996 (núm. 186).

Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).

Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

<sup>9</sup> Han dirigido la actuación de los Estados miembros en el campo del empleo desde que el mecanismo se puso en marcha en 1997, tras la Cumbre de Luxemburgo. Las vigentes, no han sido sustituidas para permitir a los Estados cierta continuidad en sus políticas de empleo durante la crisis, fueron aprobadas por la decisión de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE). En la Orientación n.º 7, se dice, "Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad". La única referencia a los servicios en el mercado de trabajo, es cuando se afirma que: "los servicios de empleo desempeñan un papel importante en la activación y la adecuación entre competencias y necesidades, por lo que deben reforzarse con servicios individualizados y con medidas de mercado de trabajo activas y preventivas en una fase temprana. Dichos servicios y medidas deben estar abiertos a todos, con inclusión de los jóvenes, de las personas amenazadas de desempleo y de aquellas que se encuentren más alejadas del mercado de trabajo." Esta ausencia de la colaboración público/privada, tiene su explicación: teniendo en cuenta la dinámica del método abierto de coordinación. Las orientaciones se quedan así en un plano muy genérico y abstracto, fijando sobre todo objetivos generales sin determinar en detalle los instrumentos para su puesta en práctica.

La sentencia Macrotron forzó mas tarde al Tribunal a pronunciarse sobre la legalidad de regulaciones nacionales concretas y así obtener reformas favorables a su contenido<sup>10</sup>.

En la sentencia Van Wesemael, de 18 de enero de 1979, asuntos 110/78 y 111/78 el Tribunal afirmó que la actividad de una agencia de colocación francesa que había prestado sus servicios en Bélgica en el sector del espectáculo constituía una prestación de servicios en el sentido del Tratado; pero que “teniendo en cuenta la naturaleza particular de ciertas prestaciones de servicios, como son la colocación de artistas en espectáculos públicos, no podría considerarse incompatible con el Tratado la exigencia de requisitos específicos a sus prestadores, que serían motivadas por la aplicación de reglas profesionales, justificadas por el interés general o por la necesidad de asegurar la protección del artista, y que regirían respecto de toda persona establecida en el territorio de dicho Estado, en la medida en que el prestatario no sea sometido a prescripciones similares en el Estado miembro en el que se encuentra establecido”.

En la caracterización como un servicio, el Tribunal extendió a la actividad de puesta a disposición de trabajadores por una ETT, en la sentencia John Webb, de 17 de diciembre de 1981, asunto 279/80, haciendo factible aplicar a las mismas, como también al resto de operadores privados del mercado de trabajo, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Una norma dirigida a promover el tráfico intracomunitario de servicios, de acuerdo con las prioridades de la Unión a partir de la Cumbre de Lisboa de 2000.

## 5. LA COLABORACIÓN PÚBLICO/PRIVADA EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

En España ha regido durante muchos años el monopolio estatal de la intermediación, excluyendo la iniciativa privada, a través de un servicio de empleo estatal, público y gratuito, centralizando las políticas de empleo.

A partir de la aprobación del RDL 18/1993, se produjo un cambio de modelo, abandonándose el modelo interventor para transformarse en uno nuevo modelo que flexibilizó el monopolio público, sin llegar a permitir un mercado plenamente competitivo.

El precepto que rompió el monopolio del INEM fue el artículo 1 del Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación. En el artículo 1.2 de esta norma, llamado a convertirse en el nuevo apartado 2 del artículo 16 ET, y tras establecer la prohibición de “la existencia de agencias de colocación con fines lucrativos”, se añadía: “el Servicio Público de Empleo podrá autorizar, en las condiciones que se determinen en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo, la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos, siempre que la remuneración que reciban del empresario o del trabajador se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados”.

La misma definición de estas agencias, está contenida en el artículo 1 del RD 735/1995, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo, subrayaba el carácter de entidad colaboradora: “las agencias de colocación se configuran como entidades que colaboran con el Instituto Nacional de Empleo en la intermediación en el mercado de trabajo y tienen como finalidad ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empleadores a la contratación de los trabajadores apropiados para satisfacer sus necesidades”.

---

<sup>10</sup> Las sentencias de 19 de octubre de 1995, asunto C-111/94, Job Centre I; de 11 de diciembre de 1997, asunto C-55/96, Job Centre II; y de 8 de junio de 2000, asunto C-258/98, Carras, dictadas todas en relación con la restrictiva legislación italiana, fueron promovidas para lograr cambios sustanciales de esta, con éxito. La sentencia Monnier de 19 de junio de 2001, asuntos acumulados C-9/01, C-10/01, C-11/01, C-12/01, afectó sobre todo al servicio público de empleo belga.

El artículo 13 del Decreto citado estimaba que en caso de que se concediera la colaboración por cumplirse todos los requisitos fijados en esta norma reglamentaria, finalizaban no con la emisión de esta, sino con la firma de un convenio de colaboración, ocurriendo que la duración de la autorización inicial, limitada a un año, se computaba a partir de la firma de este convenio. De esta manera, la colaboración con el entonces INEM era un elemento constitutivo, esencial de estos sujetos privados. En cuanto a las ETT, quedaban excluidas de la intermediación por la prohibición de lucro fijada en el artículo 16 del Estatuto de los Trabajadores.

A partir de 2010 las agencias de colocación pueden ser ya empresas, actuando con finalidad lucrativa en un entorno competitivo. El artículo 21 bis de la Ley de Empleo, introducido por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo dispone en su apartado 1 que: “a efectos de lo previsto en esta Ley se entenderá por agencias de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos”, a partir de ese momento existirán dos tipos de agencias, las que colaboran con los SPE y las que no<sup>11</sup>.

Con la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada por el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se recoge en su punto 4, “Marco de actuación del Sistema Nacional de Empleo”, una referencia expresa a la colaboración público/privado<sup>12</sup>. Se prevé de manera puntual que los SPE puedan establecer acuerdos de colaboración con entidades privadas con el fin de asumir una serie de actuaciones<sup>13</sup>.

En el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2012, aprobado mediante Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo. Uno de sus seis objetivos prioritarios era el de “acentuar la colaboración público-privada con el fin de realzar los mecanismos de búsqueda de empleo por los desempleados”<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> En el artículo 21 bis, se añade que “las agencias de colocación autorizadas podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo mediante la suscripción de un convenio de colaboración con los mismos, con el alcance previsto en las normas de desarrollo de esta Ley y en los propios convenios que se suscriban”. En forma paralela el artículo 16 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, prevé que éstas podrán ser consideradas entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, pudiendo recibir financiación de los mismos, mediante la suscripción del convenio de colaboración.

<sup>12</sup> En el CAPÍTULO II relativo al fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, su artículo 4, sobre el Sistema Nacional de Empleo, dice: Uno. Se añade la letra h), en el artículo 6, de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, con la siguiente redacción: h) Fortalecer los Servicios Públicos de Empleo y favorecer la colaboración público/privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.

<sup>13</sup> Entre las que se señalan expresamente las siguientes: determinación de un Itinerario Individual y Personalizado de Empleo, plasmado en un Acuerdo Personal de Empleo; servicios de orientación e información para el empleo y el autoempleo, de mejora de la cualificación profesional y de la empleabilidad, así como contactos con las empresas, entidades y organismos públicos para facilitar la inserción laboral; oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con posibilidad de acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad, cuando estén vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones; evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación. Información, asesoramiento y tutorización para la creación, gestión y funcionamiento de empresas; acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial; respuesta a las necesidades empresariales en materia de capital humano, empleo y formación, incluidos especialmente el asesoramiento en estas materias, y la puesta a su disposición de información sobre las tendencias del mercado laboral; tratamiento de las ofertas de empleo de las empresas, incluyendo su difusión en el marco del Sistema Nacional de Empleo, y a través de portales de empleo, preselección y envío de candidaturas; y colaboración con empresas en las entrevistas y/o procesos selectivos de difícil cobertura, o en otros aspectos.

<sup>14</sup> *Vid.* Los distintos mecanismos de colaboración en la Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre

Una colaboración público/privada similar a la que encontramos en otros países europeos se produjo en el año 2013 en distintos episodios. El primero con la aprobación de la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. En la línea de actuación 5.3.10, relacionada con la búsqueda de un puesto de trabajo, se presentó la misma, partiendo de la constatación de que “junto a los Servicios Públicos de Empleo están operando en el mercado de trabajo un amplio conjunto de actores: agencias privadas de colocación, empresas de trabajo temporal, empresas de selección y plataformas digitales de empleo, entre otros”. La finalidad era impulsar la colaboración público/privada con las agencias de colocación y las empresas de recolocación en su calidad de entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios de intermediación (medida nº85).

Con el Real Decreto-Ley 4/2013, se modifica la Ley de Contratos del Sector Público, que es la que debe aplicarse para cualquier tipo de colaboración público/privada. Con esta modificación se va a permitir al Servicio Público de Empleo Estatal, de manera conjunta con los autonómicos, la celebración de acuerdos marco para la prestación de servicios de intermediación con empresas de colocación, introduciéndose la ya citada disposición adicional trigésima primera al texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011.

De esta manera, los órganos de contratación del Estado y de las Comunidades Autónomas podrían concluir de forma conjunta acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas que vayan a concertar con operadores privados. Los acuerdos marco serán definidos en los convenios entre Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos el objeto de asumir la intermediación laboral. Se trata en fin de establecer un sistema de racionalización en la contratación de estos servicios, prestados por proveedores privados.

El acuerdo marco es un instrumento para facilitar la celebración de contratos de servicios posteriores, previsto en el Título II del Libro III del Real Decreto Legislativo 3/2011, dedicado a la racionalización técnica de la contratación, junto con otros con idéntica finalidad como los sistemas dinámicos y la centralización de la contratación de obras, servicios y suministros en centrales de contratación. Los acuerdos marco aparecen regulados en el Capítulo II de este Título II, de acuerdo con este, se firman con la finalidad de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicarse en un período determinado. A partir de su celebración la administración podrá adjudicar contratos de acuerdo con las condiciones pactadas, a través de un proceso de fácil gestión.

Así pues, a partir de 2013 se dispone del mecanismo que sirve para agilizar la contratación, controlarla y homogeneizarla. Serán partes en este procedimiento de contratación, como contratante la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónoma y de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo, y como suministradoras de los servicios podrán aparecer entidades de diversos tipos: agencias de colocación, colaboradoras o no, lucrativas o no, así como ETT autorizadas. Todas las medidas y acciones de políticas activas de empleo del PAPE-2012 se enmarcan en seis Ejes. El Eje 6 se refiere a la “mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo”, Eje de carácter transversal que afecta a todos los ámbitos y que incluye un apartado 6.2.: “Impulsar la colaboración público/privada”.

Coadyuvante en la dinámica descrita es el Programa Nacional de Reformas del Reino de España, aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2014. En el texto se siguieron las directrices establecidas en la Recomendación del 8 de julio de 2013 del Consejo de la Unión

---

de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Europea a España, en el sentido de que nuestro país debía acometer una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo, orientadas a la consecución de resultados, fortaleciendo la focalización y la eficiencia de las orientaciones. En este documento se recomendó acelerar la aplicación de la colaboración público/privada en los servicios de colocación, tras constatarse que las reformas referidas a las políticas activas para el mercado de trabajo se habían retrasado.

El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, incluyó medidas para modificar la Ley 56/2003, de Empleo, afectando de manera indirecta al proceso de establecimiento de la colaboración público/privada en la actividad de intermediación<sup>15</sup>.

El primer Acuerdo Marco que se produjo en agosto de 2013, instaló en nuestro sistema una nueva metodología más consolidada. Una Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal anunció con ello la licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación y su colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas. Su fin, seleccionar las agencias de colocación que podrían colaborar con el SEPES y con los SPE Autonómicos. Todo ello siempre que hubieran suscrito previamente un convenio de colaboración entre ellos, en el que acuerden concluir de forma conjunta el citado acuerdo marco, en la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral, así como el establecimiento de las condiciones homogéneas de naturaleza económica, técnica y funcional a que habrían de ajustarse los contratos que se adjudicaran basados en el acuerdo marco. Se requería también determinar la vigencia del acuerdo marco, que sería de dos años contados a partir de su formalización, plazo que podría prorrogarse hasta otros dos años, con aquellas agencias y servicios públicos de empleo que manifestaran su conformidad.

## 6. PECULIARIDADES DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA Y CONCLUSIONES TÉCNICAS

Con más o menos diferencias, la experiencia española ha sido similar a la de otros Estados europeos, en cuanto a las fases que se han sucedido para hacer posible la puesta en marcha de mecanismos de colaboración público/privada, en aquellos servicios que se prestan a los demandantes de empleo en el mercado de trabajo. No así en otros aspectos, que en la práctica están afectando al presente contexto, como por ejemplo: el retraso con el que se ha afrontado en España el establecimiento de sistemas de colaboración público/privada en el mercado de trabajo; el desfase temporal producido entre la admisión de los operadores privados y el establecimiento de mecanismos de cooperación con los públicos; el modelo claramente territorializado, en el que la actividad de intermediación es responsabilidad de los SPE autonómicos; así como también la percepción hostil que se tiene a los operadores privados en nuestro país, que es tradicional hacia las ETT.

La colaboración público-privada en los servicios de colocación, con una variedad de actores implicados, y el amplio espectro de alternativas que recoge el concepto de colaboración, ha permitido hablar de una suerte de estrategia, llamada gobernanza colaborativa.

La gobernanza colaborativa, para su eficaz materialización exige un marco jurídico e institucional abierto al diálogo entre administración, política y derecho, que estén adaptadas a la re-

---

<sup>15</sup> El 5 de septiembre el Gobierno dictó el Real Decreto 751/2014, por el que se aprobó la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (en adelante EEA). La nueva Estrategia supuso la transición al nuevo modelo de políticas activas de empleo, cuya clave está en pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las comunidades autónomas en políticas activas. Dentro del Eje 6, "Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo" se va a encontrar las referencias a la colaboración público/privada.

alidad económica y social. Asimismo, un escenario transparente con reglas claras y un modelo de gestión compartida de servicios públicos y privados con un interés común, sin que ello menude una estructura administrativa y de gestión potente.

Con la incorporación de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro al modelo de intermediación laboral de 2010, y las reformas intensas del mercado laboral desde 2012, hizo que el diseño de la colaboración público/privada se construyera sobre dos elementos: en primer lugar, el Sistema Nacional de Empleo, entendido como estructura política de gobernanza; y, en segundo lugar, el Acuerdo Marco y los pliegos técnicos, instrumentos donde se define el modelo de colaboración.

A estos dos componentes, que definen la estructura y los procesos del modelo de colaboración público/privada, sería necesario añadir otros dos que completaron el diseño estratégico de la colaboración y que se concretaron en la Cartera común de servicios y en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo<sup>16</sup>. El primero de ellos entendido como instrumento que describe el catálogo y las características básicas de los servicios públicos de empleo, y el segundo, como instrumento de información y evaluación del mercado laboral.

Como se ha dicho ya, una de las características del proceso de colaboración público/privada, iniciado en los servicios de intermediación laboral, es la elevada complejidad que se deriva del problema del desempleo. Complejidad que aumenta con la incorporación de una pluralidad de actores privados que habitualmente desarrollan su negocio en todo tipo de facetas del empleo y que además asumen la representación institucional de la patronal en los espacios formales del empleo. Actores, en fin, que están en la política y en la gestión.

En líneas generales el modelo se caracteriza por una falta de definición del sistema integral de empleo; el conflicto de intereses entre lo público y lo privado; la ausencia de planificación de la colaboración e imbricación de los actores en las estructuras, procesos e instrumentos; la indefinición en los criterios de inclusión/exclusión; la falta de control y seguimiento de los resultados.

El modelo de colaboración se sustenta fundamentalmente en el criterio de complementariedad entre los servicios públicos de intermediación y las agencias de colocación. Existe pues un concepto de colaboración, por el momento poco definido, y donde tales procesos de colaboración público/privada son básicamente hoy una fórmula de coordinación contractual.

---

<sup>16</sup> La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, asigna al Sistema Nacional de Empleo, entre otras la función de garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo. A ese fin, el artículo 7.2.c) de la Ley establece como uno de los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) que marca, entre sus objetivos, integrar la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que llevan a cabo los Servicios Públicos de Empleo, Estatal y Autonómicos.