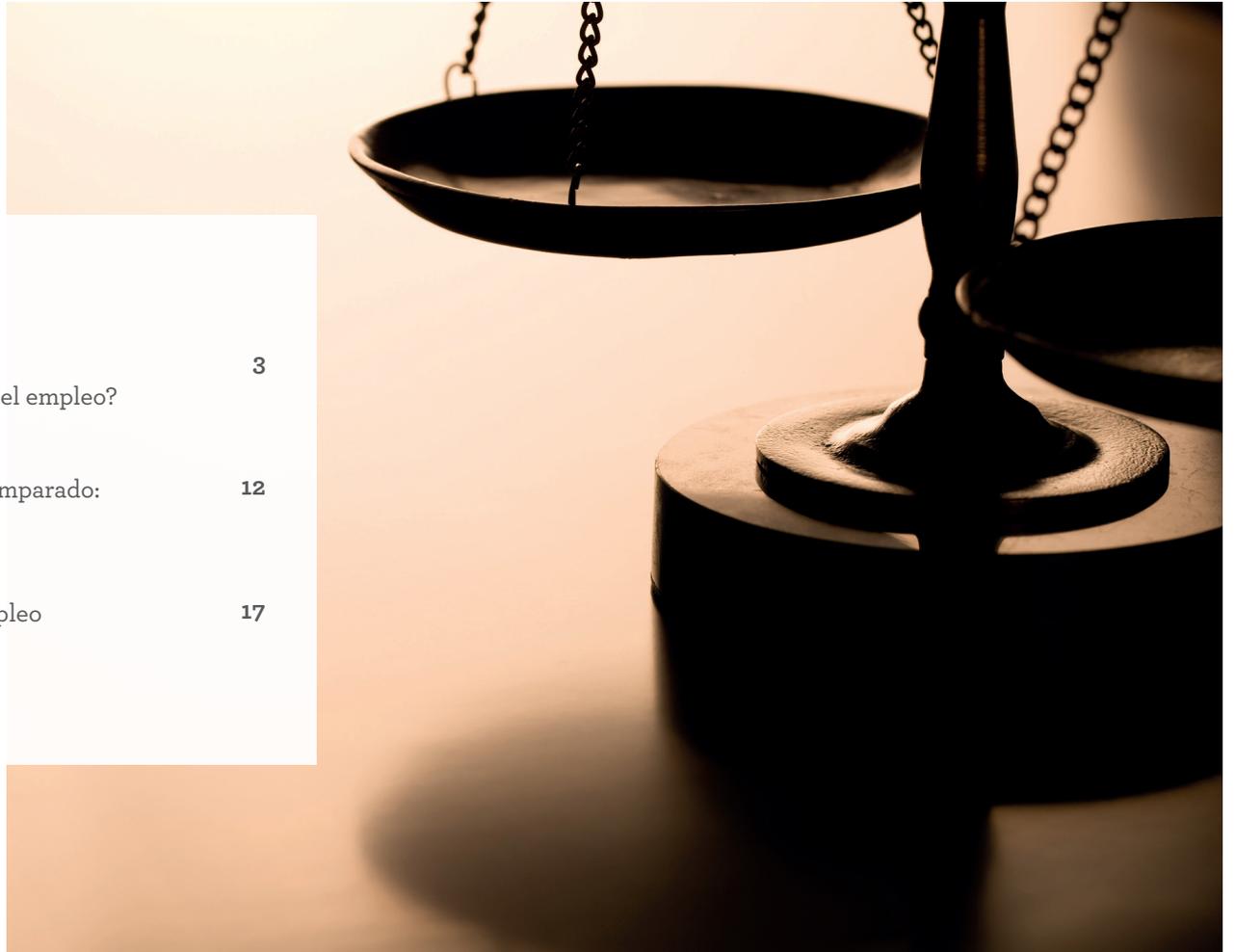




Informe: nueva Ley de Empleo. Políticas activas y colaboración público-privada

Capítulo I La nueva Ley de Empleo. ¿Nuevos tiempos para el empleo?	3
Capítulo II Las políticas activas de empleo en el derecho comparado: principales buenas prácticas	12
Capítulo III Colaboración público-privada en materia de empleo	17





THE ADECCO GROUP
INSTITUTE

Capítulo I

**La nueva Ley de Empleo.
¿Nuevos tiempos para el empleo?**

Recientemente se ha publicado una nueva Ley de Empleo, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, cuyo fin primordial es reducir el desempleo estructural y, en especial, el juvenil, enfatizando la necesaria capacitación de las personas trabajadoras de acuerdo con las necesidades del mercado, el cual se encuentra en pleno cambio.

España tiene tradicionalmente una tasa alta de desempleo (un 13,26% de acuerdo con los datos del INE del 1º trimestre de 2023) en relación con el resto de los países de nuestro entorno, de forma que las normas de empleo siempre buscan cómo reducir este porcentaje. En concreto, la Ley 3/2023 recoge como objetivo dicha reducción en un 50%. No obstante, cualquier iniciativa de modificación de los servicios públicos de empleo choca irremediablemente con el alto número de desempleados que deben ser atendidos por un escaso número de profesionales, lo que dificulta la consecución de sus metas.

En el Preámbulo de la Ley de Empleo se recoge como otra finalidad la reducción de la brecha de género. Los números ponen en evidencia que la tasa de desempleo

es más alta para las mujeres (15,13%) que para los hombres (11,57%), y aunque se ha tratado como un grupo especialmente protegido en todas las normas anteriores, sin embargo, no se ha conseguido apenas avance.

La tasa de desempleo juvenil es alarmantemente alta, situándose en cerca de un 30% para los menores de 25 años. No es de extrañar que otro de los objetivos de la norma sea la atención precisa de este colectivo. En todo caso, hay que advertir que la reducción drástica de la tasa de nacimientos, ya hace unas décadas, seguramente resolverá el problema por sí mismo, poniendo el acento en el grupo de las personas trabajadoras mayores de 50 años en unos años.

Con este contexto, la nueva Ley de Empleo se centra en el incremento de la empleabilidad, la mejora de la intermediación como objetivo transversal, la determinación del catálogo de servicios, y en la medición y evaluación de las políticas activas de empleo.

1. La empleabilidad como base de las políticas activas de empleo

Se define la empleabilidad como el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten para encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

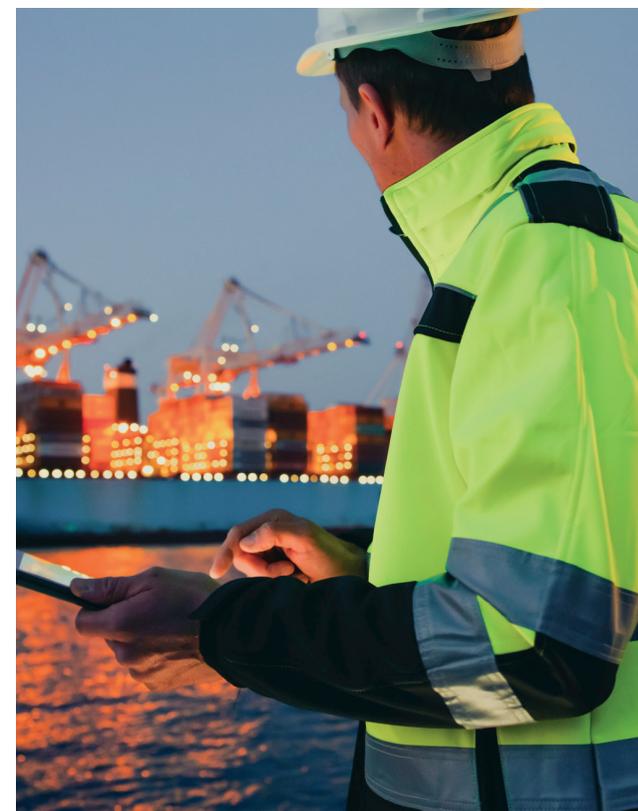
Destaca en esta definición la mención de la consecución de un trabajo decente. Habrá que estar, por tanto, al contenido de este concepto que ha sido acuñado desde la OIT y ha sido apuntalado por el ODS número 8. Se trata de un trabajo sin discriminaciones, saludable, bien remunerado y del que derive una protección social adecuada.

Pero, no solo se trata de encontrar y conservar un puesto de trabajo, sino que la empleabilidad también colabora en la progresión profesional. Esto es, los servicios de empleo no solamente deben centrarse en que las personas tengan un trabajo, sino también en que encuentren otro mejor. Lo cual de nuevo es complicado,

dado que la dedicación a un alto número de personas desempleadas, va a impedir esta otra función, que se convertirá en secundaria.

Por último, hay que destacar que para que una persona sea empleable es preciso su adaptación a la tecnología y a las condiciones del mercado de trabajo. Este es un gran reto de las políticas de empleo: la necesidad de un ajuste dinámico de las competencias propias y demandadas en mercado laboral. En un mundo que cambia y que crea nuevos puestos de trabajo que sustituyen a otros que quedan obsoletos, dentro del marco de los que se ha denominado la transición justa, es necesario colaborar con las personas trabajadoras en que sus competencias se adapten a las demandas, puesto que, en el caso contrario, se llegará a una situación absurda donde habrá una alta tasa de personas desempleadas y una alta demanda de personas trabajadoras que no casarán.

En este ámbito, es preciso hacer mención a dos cuestiones añadidas. En primer lugar, es preciso establecer un catálogo de instrumentos de empleabilidad a los efectos



de elegir los más convenientes para orientar las acciones individuales que se implanten para cada una de las personas empleables. Pero, además, es fundamental poner énfasis en las competencias básicas, las transversales, que, junto con las individualizables, deben ofrecerse a todas ellas. Se trata en concreto de que todas las personas tengan competencias en comunicación oral y escrita, así como aptitudes de manejo y aprovechamiento de las herramientas digitales y tecnológicas.

2. La intermediación: la necesaria colaboración público-privada

Los elementos bases de la intermediación son los mismos que en la ley de empleo anterior, de hecho, se mantiene el mismo concepto. Así, se define como el conjunto de acciones destinadas a proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y a facilitar a las entidades empleadoras las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades. En todo caso, los servicios públicos deberán trabajar para superar los desequilibrios territoriales, para ofrecer una intermediación eficaz y de calidad, respetando los principios de igualdad y el derecho a la protección de datos.

Estas acciones serán desarrolladas por los servicios públicos de empleo, entendiéndose por tales también a las agencias de colocación; y a cualquier otro servicio que reglamentariamente se determine para o con las personas trabajadoras en el exterior.

La colaboración público-privada se hará a través de los instrumentos de coordinación o convenios de colaboración que se celebren con agencias de colocación, para lo cual se podrán destinar subvenciones públicas. Debiendo calificar dicha colaboración como una necesidad si se quiere conseguir la empleabilidad de las personas trabajadoras de acuerdo con sus características concretas en un mercado laboral en continuo cambio. De hecho, se entiende esencial la firma de convenios con agentes especializados en los distintos colectivos con el fin de conseguir estas finalidades de forma más concreta a las necesidades de cada uno de ellos.

Se diferencia entre actividades de intermediación comunes y acciones de colocación especiales. Entre las primeras, están la prospección y captación de ofertas de trabajo; el contacto de ofertas de trabajo con personas que buscan un empleo; la selección para un puesto de trabajo de personas que pueden ser idóneas para el mismo; y la puesta a disposición de la persona solici-

tante de empleo de los apoyos necesarios de acuerdo con sus circunstancias personales, sociales o familiares.

La casación de las ofertas y las demandas de empleo en el mercado laboral es una de las funciones primordiales de los servicios de empleo, con las dificultades que ya se han puesto de manifiesto en el epígrafe de la empleabilidad.

Los servicios públicos deberán trabajar para superar los desequilibrios territoriales, para ofrecer una intermediación eficaz y de calidad, respetando los principios de igualdad y el derecho a la protección de datos.

Entre las actividades de colocación especializadas, se menciona la recolocación de las personas trabajadoras o desempleadas que resultaran afectadas en procesos de reestructuración empresarial; y la selección de personal, aun cuando el método de reclutamiento de la persona idónea para el puesto de trabajo ofertado requiera extender la búsqueda de la candidatura adecuada entre personas trabajadoras no inscritas como personas demandantes de empleo. De nuevo, hay que poner de manifiesto aquí la escasez de personal de los servicios a los efectos de cumplir estas últimas funciones y su necesaria dedicación a quienes sí se encuentren inscritos.

3. El catálogo de servicios para personas empleadas y empleadoras

La Ley 3/2023 incluye un catálogo de servicios diferenciados para las personas demandantes de empleo y para las empleadoras y sus correspondientes compromisos con estos. Esto es, sus derechos y sus deberes. Sin ánimo de ser exhaustivos, aquí se van a recoger los que se entienden más importantes.





En todo caso, también se incluyen acciones desde el punto de vista de la territorialidad, asumiendo la dinamización del desarrollo económico local. Se califica como muy importante la coordinación de los servicios públicos autonómicos con los locales a los efectos de no duplicar actuaciones y repartir funciones.

Y, por otro lado, en general, se ofrecen servicios digitales con el fin de asegurar la accesibilidad y la no discriminación en la utilización de herramientas tecnológicas, poniendo en marcha la atención continuada a través de un asistente virtual y el establecimiento de un sistema electrónico de identificación individual de personas y empresas usuarias de los servicios.

3.1. Los servicios y compromisos para las personas demandantes de empleo

Entre los servicios garantizados para las personas demandantes de servicios de empleo, se encuentran, entre otros, los siguientes que se caracterizan por su individualización e integración:

- Elaboración de un perfil individualizado de la persona con el fin de que sea la base del resto de los servicios prestados.

- Tutorización y asesoramiento individual e integral durante las transiciones laborales. Se valora positivamente que se ponga mayor atención en determinados momentos de la vida laboral como es la finalización de la etapa de la educación; o la pérdida de un puesto de trabajo. Pero, además, de acuerdo con el principio de eliminación de las brechas de género, también se pone especial interés en períodos de maternidad y de cuidado de personas, tanto menores como mayores.

- Itinerario o plan personalizado adecuado a través de la formalización de un acuerdo de actividad con acciones de formación e identificación de alternativas laborales o de emprendimiento en el plazo máximo de un mes, a contar desde la elaboración de su perfil. Si bien el objetivo es adecuado, el plazo es poco realista.

- Expediente laboral personalizado único mediante un perfil individualizado, donde se incluye el plan personalizado de actuación, el acuerdo de actividad, la tutorización y el seguimiento, la formación, las ofertas de empleo, los contratos suscritos, la vida laboral y las prestaciones o incentivos económicos que perciba durante el proceso.

Se entiende muy adecuado que, asimismo, la norma relacione estos servicios con la necesidad de protección social a la persona trabajadora durante este proceso de búsqueda de ocupación. Esto es, la involucración de las políticas activas de empleo con las pasivas. Para el éxito de la intermediación, es preciso que la persona involucrada mantenga un nivel de vida digno.

Además de las obligaciones de los servicios públicos, en el extremo opuesto, se recogen los compromisos de las personas demandantes. Así, es preciso la colaboración en la elaboración del perfil individualizado de usuario; el desarrollo de las actividades para la mejora de la empleabilidad; el cumplimiento de las acciones de formación; el mantenimiento de una actitud activa para mejorar su empleabilidad; la información sobre los cambios de domicilio y otras circunstancias relevantes; y la aceptación de las ofertas de empleo adecuadas. Obviamente sin la colaboración de las personas usuarias es imposible el desarrollo de los servicios ofrecidos. En todo caso, son similares a los ya recogidos desde hace mucho tiempo en las normas del mantenimiento de las prestaciones por desempleo.

3.2. Los servicios y compromisos para las empleadoras

Asimismo, se incluye un catálogo de servicios garantizados a personas, empresas y demás entidades empleadoras como son la gestión de las ofertas de empleo presentadas a los servicios públicos de empleo, la información y asesoramiento sobre la contratación, la identificación de las necesidades de las empresas, la información y apoyo sobre los procesos de comunicación de las contrataciones y los trámites legales complementarios, el apoyo en los procesos de recolocación, y la información y asesoramiento sobre la difusión de ofertas en el ámbito de la Unión Europea a través de la Red EURES.

Esta parte de la relación con las empresas, junto con la necesidad de que estas asimilen la posición de los servicios públicos como instrumento de apoyo en la contratación, es la que más desarrollo precisa. Solamente se pueden ofrecer puestos de empleo y casar la oferta con la realidad de la demanda, si se tiene conocimiento de esta última. Es por esto que es necesario que se trabaje esta faceta, si se quiere que funcione la primera, la consecución de la empleabilidad de las personas trabajadoras.



En el otro lado de la moneda, se recogen los compromisos de las personas, empresas y demás entidades empleadoras usuarias de los servicios de empleo. Se menciona la colaboración activa con los servicios públicos de empleo en la planificación de las actividades formativas; la comunicación de los puestos vacantes con los que cuentan; y con la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras. En todo caso, no queda claro hasta qué punto quedan obligadas las empresas a desarrollar estos compromisos con los servicios públicos de empleo, elemento fundamental en el funcionamiento de todo el entramado de los servicios ofrecidos a las personas trabajadoras.

4. La apuesta por la medición y la evaluación como base para la transformación de los servicios de empleo

La ley 3/2023 incorpora nuevas formas de medición con el fin de analizar la marcha de los servicios públicos y los efectos de las medidas de orientación, identificando los colectivos con más dificultad en el mercado laboral. Estos valores serán especialmente útiles para la determinación de los incentivos en el empleo.

Para determinar la tasa de empleabilidad se describen los parámetros a tener en cuenta. En concreto, se incluirá la incorporación de las personas al mercado de trabajo, la promoción de su nivel laboral y la adquisición de competencias y habilidades, no cualquiera, sino las más demandadas por el mercado de trabajo, siempre que sean adecuadas a su perfil profesional.

La tasa de intermediación servirá para medir el impacto de las atenciones a las personas en sus transiciones al empleo y la efectividad en la atención a las empresas que solicitan cubrir sus puestos vacantes.

Por último, la tasa de cobertura es la medida del nivel de protección frente al desempleo de personas que se encuentren en esa situación, identificando la proporción de personas protegidas y los colectivos desprotegidos.

Asimismo, se pone énfasis en la evaluación de las políticas en dos niveles complementarios: en la propia autoevaluación continuada y planificada, dirigida por el Sistema Nacional de Empleo; y en otra adicional, de carácter externo e independiente. Sus prioridades fundamentales serán la medición del retorno social y económico de las inversiones en materia de política de empleo, así como la valoración e impacto de la eficacia de las medidas puestas en marcha.

Los resultados de la evaluación serán públicos, y se actualizarán de manera periódica, incluyendo recomendaciones que se incorporarán al proceso de toma de decisiones. Esto es, se irá aprendiendo de esta a los efectos de modificar los servicios dados.



Eva María Blázquez Agudo
Directora de la Cátedra Adecco- UC3M
de relaciones laborales y diversidad



THE ADECCO GROUP
INSTITUTE

Capítulo II

**Las políticas activas de empleo
en el derecho comparado:
principales buenas prácticas**



A pesar de las críticas a la flexiseguridad, que la dibujan como el caballo de Troya de la flexibilización de las relaciones laborales a lo largo y ancho del continente europeo (1), la UE sigue apostando por ella como la clave para conjugar unos mercados laborales flexibles que la creciente competitividad internacional parece exigir, con el tradicional Estado de Bienestar que caracteriza al modelo social europeo. En el ámbito de las políticas de empleo, este concepto se ha materializado a través del fomento y desarrollo de las políticas activas, que es uno de los tres elementos, junto con la flexibilidad del mercado laboral y la generosidad de sus prestaciones, que caracterizan al modelo de flexiseguridad danés (2).

Con carácter general, se ha caracterizado al modelo como de “derechos y obligaciones”, poniendo un especial énfasis a este respecto. El desempleado tiene derecho a que se elabore un “plan de trabajo individualizado” que contenga el conjunto de actividades que, de acuerdo a sus especiales características, se adapte mejor a sus circunstancias y, por tanto, permita de una forma más efectiva retornar al mercado laboral. A la vez, además del derecho, se tiene la obligación de tomar

parte de los diferentes programas o manifestaciones de las políticas activas de empleo y que integran aquél.

Descendiendo a lo más concreto, el modelo descansa sobre tres pilares básicos, vértices del llamado “triángulo dorado”³: un mercado laboral flexible, unas generosas prestaciones sociales características de los estados de bienestar nórdicos y unas potentes políticas activas de empleo.

Por lo que hace al primero de los elementos, la flexibilidad del mercado de trabajo danés, éste es un rasgo característico de este país nórdico, lo que le distingue de otro gran referente, que es Suecia. En efecto, desde el año 1899, con los conocidos como “Acuerdos de Septiembre”, a los empresarios se les reconoce una amplia libertad para contratar y despedir a sus trabajadores, mientras que los sindicatos quedan definitivamente configurados como sujetos legitimados para negociar, en nombre de los trabajadores, las condiciones laborales y salariales (4).

Por consiguiente, hace más de cien años que Dinamarca, a través del diálogo social, decidió que su merca-

¹ Críticas que la UE reconoce abiertamente: COMISIÓN EUROPEA, SWD(2012) 97 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Mercados de trabajo abiertos, dinámicos e inclusivos” (en su versión inglesa), Bruselas, 2012. Desde esta perspectiva crítica se ha definido la flexiseguridad como «el otorgamiento de derechos de protección social mínimos frente al recurso masivo a relaciones laborales flexibles». FREDLAND, M.; KOUNTOURIS, N.; PRASIL, J., «Royaume Unis. United Kingdom», en Laulom, S., Escande-Varniol, M. C., Mazuyer, E., Vielle, P. (eds.) *Quel droit social dans une europe en crise?*, Larcier, 2012, p. 33.

² La descripción que se muestra a continuación ha sido extraída de MADSEN, P. K., «How can it possibly fly? The paradox of Dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State», *CARMA Research Paper*, N° 2, 2005. MADSEN, P. K., «Denmark», en *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation*, de Beer, P. y Schils, T., Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2009. Para más detalles, encuadrando las políticas de empleo dentro del modelo de flexiseguridad danés y analizando las últimas tendencias en cuanto a su evolución. PÉREZ DEL PRADO, D., “De la flexiseguridad a “asegurar la flexibilidad”. Últimas tendencias en el modelo danés”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2011, pp. 101-120.

³ MADSEN, P. K., «Denmark», cit.

⁴ MADSEN, P. K. “Distribution of responsibility for social security and labour market policy. Country Report: Denmark”, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, Working Paper 07/51, 1996, pág. 9.

do de trabajo fuera flexible, lo que le ha situado en la actualidad, en cuanto al nivel de protección que su ordenamiento jurídico otorga a sus trabajadores, en los niveles de modelos liberales, como el del Reino Unido, de acuerdo con el indicador que a este respecto elabora la OCDE ⁽⁵⁾.

El segundo de los pilares o vértices del triángulo es el relativo a las generosas prestaciones para el caso de desempleo, propias de un país nórdico, y que en conjunción con el anterior vértice hacen de Dinamarca un “híbrido” a medio camino entre el Reino Unido y Suecia ⁽⁶⁾.

El sistema danés de protección frente al desempleo tiene carácter bifronte, al menos hasta el momento, si bien en lo que hace a su gestión las últimas tendencias marcan una línea hacia la uniformidad. Así, por una parte, nos encontramos con aquellos trabajadores que cuentan con un seguro de desempleo o, trabajadores asegurados; por otra, aquellos otros que carecen de seguro o no reúnen los requisitos para tenerlo o acceder a la prestación. La pertenencia a uno u otro grupo determina, no solamente el tipo de prestación que se recibía,

de seguro social en el primer caso y de asistencia social en el segundo, sino también el tipo de servicio público que debiera ofrecer las políticas activas que acompañan al desempleo ⁽⁷⁾.

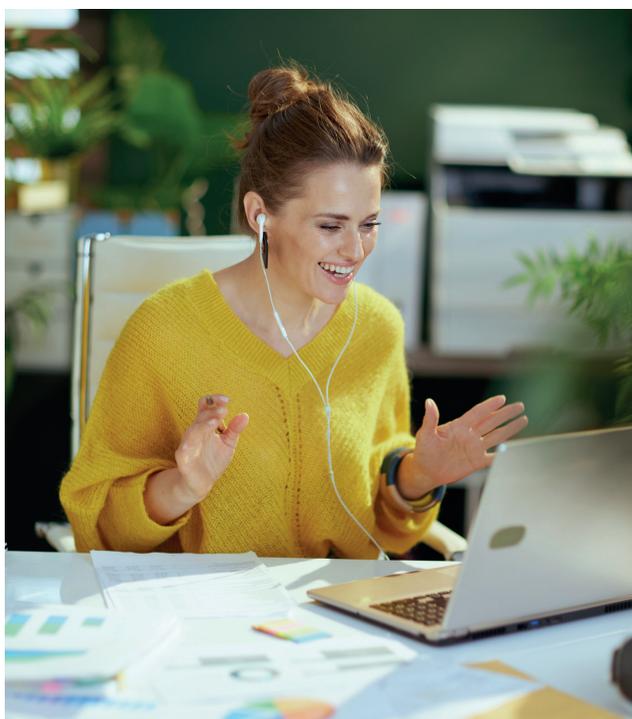
El último elemento que cierra el triángulo y sin el cual no puede entenderse el modelo danés de flexiseguridad es el relativo a las políticas activas de empleo y cuyo eje fundamental, a pesar de sucesivas reformas se sitúa al principio de la década de los noventa. Por lo que respecta a su aplicación, nos encontramos ante un sistema descentralizado, hasta 2009, en el nivel regional (que por la propia estructura demográfica danesa se asimila más al nivel local español) y local.

Dentro de éstas, la flexiseguridad danesa destaca por haberse decantado fundamentalmente hacia la formación como política estrella. A través de ella, el sistema no solamente criba al conjunto de la población desempleada entre aquellos que pueden encontrar un trabajo más rápidamente y quienes requieren mayor tiempo, sino que para estos segundos ofrece salidas diferenciadas basadas en la cualificación y recualificación, de tal

⁵ En concreto, el índice para Dinamarca es de 1,5, mientras que para el Reino Unido es de 1,1. En general, los países continentales se sitúan en torno al 2,5. Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2004*, cap. 2.

⁶ MADSEN P. K., “Denmark” en de BEER, P. SCHILS, T. (eds.); *cit.*, pág. 65

⁷ En el primer caso nos encontramos ante seguros privados financiados por el asegurado y por el Estado, fuertemente vinculados a los sindicatos. En el caso de la asistencia social, se trata de ayudas a cargo de los municipios. Esta diferenciación se llevaba también a las políticas de empleo que acompañaban a la situación de desempleo. En el caso de los trabajadores asegurados, las ofrecían los servicios estatales de empleo, que tenían implantación regional. En el segundo, los propios ayuntamientos. Las últimas reformas han borrado esta distinción, si bien este efecto se produce sólo en lo que hace a las políticas de empleo y no a la financiación de la ayuda. Sobre esto volveremos más adelante.



forma que puedan adaptarse a las nuevas exigencias del mercado o dedicarse a otras actividades.

A la luz de estos rasgos, puede afirmarse que los elementos nucleares de la Ley 3/2023 de Empleo bien podrían estar inspirados en la flexiseguridad o, al menos, presentan similitudes bastantes destacables. En particular, podrían señalarse las siguientes:

La flexiseguridad danesa destaca por haberse decantado fundamentalmente hacia la formación como política estrella. Los elementos nucleares de la Ley 3/2023 de Empleo bien podrían estar inspirados en la flexiseguridad o, al menos, presentan similitudes bastantes destacables

En primer lugar, el carácter central de la empleabilidad. Ésta se define como un estado en relación con el empleo marcado por factores internos, personales y externos, de oferta y demanda. A partir de ahí, se concibe su mantenimiento y mejora como un derecho y un deber de las personas demandantes de empleo (art.35). Ésta es una de las principales aportaciones de la Ley, por cuanto rompe la tendencia general experimentada en décadas anteriores consistente en precisamente lo contrario, en poner el acento sobre los deberes del sujeto y el control de su cumplimiento. Es por este motivo que puede afirmarse que más que un “derecho-deber” nos encontramos ante un auténtico principio rector, que vertebra el conjunto de la Ley y que se traduce en derechos-deberes entre los que destacan los formativos.

En segundo lugar, la apuesta por la formación, lo que se evidencia, entre otras cuestiones, por la conexión de la empleabilidad con competencias básicas a que se refiere el art. 38. Con la nueva Ley de Empleo, esta adquiere una posición central, elemento muy acertado teniendo en cuenta los resultados que arrojan con carácter general los estudios realizados en torno a la eficacia de esta política activa⁸.

⁸ BOERI, T.; VAN OURS, J., *The economics of imperfect labour markets*, Princeton University press., Princeton, New Jersey, 2008, cap. 12.

En tercer lugar, la importancia dada a la intermediación y la prospectiva. La primera como vehículo sobre el que articular el resto de políticas y la segunda como nueva política para evaluar las necesidades del mercado y del propio sistema de empleo. El modelo danés se basa precisamente en contar con unos servicios de empleo potentes, capaces de proveer servicios de alta calidad, incluidos los que tienen que ver con la conexión de oferta y demanda. Junto a ello, la incorporación de la prospectiva al elenco de las políticas de empleo es una buena noticia, si bien ha de entenderse que este particular tipo de política pública trasciende la intermediación, como del propio sustrato del proyecto de Ley también se trasluce y se evidencia en la práctica internacional⁹. Al contrario, es una política de empleo transversal y complementaria del resto, que deviene aún más importante si cabe en el actual marco de digitalización.

Por último, el fallido intento de descentralizar las políticas de empleo al nivel local, aunque con un mayor protagonismo de los agentes sociales. La articulación territorial e institucional de las políticas de empleo en Dinamarca se asienta fundamentalmente en el nivel local. Aunque el Anteproyecto de Ley apostaba decididamente por la descentralización, el resultado final ha quedado muy lejos de aquel ímpetu inicial. Aun así,

el simple hecho de apuntar en esa dirección y el mayor protagonismo que la Ley otorga a las políticas de empleo en el ámbito local es otro de los ámbitos en el que el nuevo sistema de empleo nos acerca al modelo danés.

⁹ Véase Nota 52.

Referencias

COMISIÓN EUROPEA, SWD (2012) 97 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Mercados de trabajo abiertos, dinámicos e inclusivos” (en su versión inglesa), Bruselas, 2012.

Freeland, M.; Kountouris, N.; Prasil, J., «Royaume Unis. United Kingdom», en Laulom, S., Escande-Varniol, M. C., Mazuyer, E., Vielle, P. (eds.) *Quel droit social dans une europe en crise?*, Larcier, 2012.

MADSEN, P. K., «Denmark», en *The labour market triangle: employment protection, unemployment compensation*, de Beer, P. y Schils, T., Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2009.

MADSEN, P. K., «How can it possibly fly? The paradox of Dynamic labour market in a Scandinavian Welfare State», CARMA Research Paper, n.º No 2, 2005.

PÉREZ DEL PRADO, D., «De la flexiseguridad a “asegurar la flexibilidad”. Últimas tendencias en el modelo danés», *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 2011, pp. 1237-1256.



Daniel Pérez del Prado
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y economista, Universidad Carlos III de Madrid

Capítulo III

Colaboración público-privada en materia de empleo

Introducción: políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo son aquellas medidas y programas implementados por los gobiernos y las instituciones públicas con el objetivo de fomentar la creación de empleo, mejorar la empleabilidad de los trabajadores y facilitar la transición laboral. Estas políticas se basan en acciones concretas y estrategias para promover la inserción laboral, reducir el desempleo y mejorar la calidad del empleo¹.

Algunas de las políticas activas de empleo más comunes incluyen:

- Formación y capacitación: Programas de formación y capacitación para mejorar las habilidades y competencias de los trabajadores, adaptándolos a las necesidades del mercado laboral y promoviendo su empleabilidad.
- Subvenciones y incentivos para la contratación: Medidas como reducciones de cotizaciones, bonificaciones a la contratación, subsidios salariales o programas de empleo temporal que fomentan la contratación de personas desempleadas o en situaciones laborales desfavorables.

- Programas de apoyo a emprendedores: Ofrecen asesoramiento, financiación y capacitación para fomentar el emprendimiento y la creación de nuevas empresas, promoviendo así la generación de empleo.
- Programas de inserción laboral: Dirigidos a grupos específicos con dificultades para acceder al empleo, como jóvenes, personas desempleadas de larga duración, personas con discapacidad, entre otros. Estos programas ofrecen apoyo y orientación para facilitar su incorporación al mercado laboral².

Colaboración público-privada

La colaboración público-privada se refiere a la cooperación y alianza entre el sector público y el sector privado para abordar problemas y desafíos comunes. En el ámbito del empleo, la colaboración público-privada implica la participación conjunta de actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas y programas de empleo³.

¹ Monereo Pérez, José Luis. *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Lex Nova, 2016 y García Quiñones, Juan Carlos. *Políticas activas de empleo*. Editorial Tirant lo Blanch, 2022

² DEL-PINO, E. y RAMOS, J. A. 2016. "Políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la remercantilización y la activación", págs. 293-316 en *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por E. DEL PINO y M. J. RUBIO LARA. Madrid: Tecnos.

³ Asemplo. *Informe Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España*. 2014 https://asemplo.com/wp-content/uploads/servicio/informes/Informe_CPP.pdf

Algunas formas de colaboración público-privada en el ámbito del empleo incluyen:

- **Diálogo y consulta:** Establecimiento de espacios de diálogo y consulta entre los sectores público y privado para identificar necesidades, compartir información y definir estrategias conjuntas para promover el empleo y el desarrollo económico.
- **Coinversión y financiamiento conjunto:** Colaboración financiera en la implementación de programas y proyectos relacionados con el empleo, en la que tanto el sector público como el privado aportan recursos económicos para su ejecución.
- **Compartir recursos y conocimientos:** Intercambio de recursos, datos, experiencias y buenas prácticas entre actores públicos y privados para enriquecer la planificación y ejecución de políticas y programas de empleo.
- **Creación de alianzas estratégicas:** Establecimiento de alianzas entre empresas, asociaciones empresariales, organizaciones sin fines de lucro, instituciones educativas y entidades gubernamentales para promover la creación de empleo, la capacitación y la inserción laboral.

La colaboración público-privada en el ámbito del empleo busca aprovechar los conocimientos, fortalezas, capacidades y recursos de ambos sectores para mejorar la eficiencia y abordar de manera más efectiva los desafíos y mejorar los resultados en términos de empleo y desarrollo económico. Algunas formas de colaboración público-privada en este contexto incluyen:

- **Plataformas y portales de empleo:** La colaboración entre entidades públicas y privadas puede dar lugar al desarrollo de plataformas en línea o portales de empleo donde los empleadores publican sus ofertas laborales y los trabajadores pueden registrar sus perfiles y buscar oportunidades de empleo. Estos portales pueden ser gestionados conjuntamente, aprovechando los recursos y la experiencia de ambos sectores.
- **Redes de colaboración:** La creación de redes de colaboración entre agencias de empleo privadas y servicios públicos de empleo puede facilitar el intercambio de información, el acceso a oportunidades laborales y la derivación de candidatos entre ambas entidades. Esto puede mejorar la eficiencia



de la intermediación y aumentar las posibilidades de encontrar empleo para los solicitantes.

- Programas de apoyo conjunto: Las entidades públicas y privadas pueden colaborar en el diseño y ejecución de programas de apoyo a la intermediación laboral, como ferias de empleo, eventos de reclutamiento, programas de formación y orientación laboral, entre otros. Estos programas pueden beneficiarse de los recursos y la experiencia de ambos sectores para maximizar su impacto.
- Intercambio de datos y análisis: La colaboración público-privada puede permitir el intercambio de datos relevantes para la intermediación laboral, como información sobre el mercado laboral, tendencias de contratación y necesidades de habilidades. Esto puede ayudar a adaptar los servicios de intermediación a las demandas del mercado y mejorar la toma de decisiones basada en datos.

Antecedentes históricos recientes

Pese a que nuestra normativa sobre empleo es contemporánea del nacimiento del nuevo Estatuto de los trabajadores (ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo), la evolución de la regulación sobre la colabo-

ración público-privada en esta materia, en las sucesivas normas⁴, no parece haber respondido a las expectativas, a tenor de la deseada convergencia de nuestra normativa con los ejemplos más cercanos geográficamente de otros países de la Unión Europea.

En este recorrido, en España ha regido durante muchos años un modelo caracterizado por el monopolio estatal de la intermediación, la exclusión de la iniciativa privada, la existencia de un servicio de empleo estatal, público y gratuito, la obligatoriedad en el uso de los servicios del INEM, y la centralización de las políticas de empleo⁵.

A principios de la década de 1990, y a partir de la aprobación del RDL 18/1993, se produce un cambio de modelo en nuestro país, mediante la sustitución de algunos de sus elementos fundamentales, como era el claro protagonismo de los operadores públicos, las importantes limitaciones a la iniciativa privada, una progresiva y fuerte descentralización, territorial y funcional, y la limitada regulación de los servicios relacionados con el empleo, que afectaba exclusivamente a la intermediación y a la puesta a disposición de trabajadores por las empresas de trabajo temporal⁶.

El paso adicional, y definitivo para que podamos hablar

⁴ Real Decreto ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación; Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; Real Decreto ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

⁵ González-Posada Martínez, Elías. *Servicios públicos e iniciativa privada en el empleo y en la colocación*. Doc. Labor, núm. 124-Año 2021-Vol. III. págs. 11 a 26.

⁶ Asemplo. *Informe Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España*. 2014 https://asemplo.com/wp-content/uploads/servicio/informes/Informe_CPP.pdf

de una colaboración público privada equiparable a la que encontramos en otros países, se produce en el año 2013, tras la aprobación de la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, donde se prevé ya de manera clara que los operadores privados puedan hacerse cargo de la colocación de ciertos colectivos de trabajadores. También debe citarse la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2013, cuya contribución ha sido esencial al crear un marco para articular jurídicamente esta colaboración.

No obstante, y como peculiaridades de la experiencia española, deberían citarse 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, la coincidencia de esta incipiente colaboración con la progresiva descentralización de los servicios públicos de empleo a las comunidades autónomas. Asimismo, y dentro de las dificultades para la colaboración público-privada que se analizan, debe citarse la negativa percepción que se ha tenido históricamente de los operadores privados en nuestro país⁷.

Pero no sería justo no citar algunos avances, aunque pequeños, como los conseguidos tras la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación, a través de la Ley 10/1994, que conlleva la apertura a las agencias de colocación sin fines lucrativos de esas actividades. Igualmente, citar la redefinición de las agencias de colocación por Real Decreto ley 10/2010, agencias como entidades públicas o privadas con o sin ánimo de lucro, la Ley 3/2012 Que incorpora la novedad de que las ETT ajustarán su actividad a los establecido en su normativa, pero podrán actuar como agencias de colocación si se ajustan A los requisitos establecidos en la normativa. Finalmente, el texto refundido de la Ley de Empleo de 2015 (Real Decreto Legislativo 3/2015), que es esencialmente el marcado por la Ley 56/2003 de Empleo, supone un sobresaliente paso en el avance hacia un Servicio Nacional de Empleo más adaptado a empleadoras y personas trabajadoras.

Esta última norma, la Ley 2023, se aprueba en cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo Componente 23, “nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo” atiende la demanda existente sobre la necesaria transformación de la actividad del Servicio Nacional de Empleo.



⁷ Rodríguez-Piñero, M. (2014). “Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (125): págs.. 53-87

La Ley de empleo del pasado mes de marzo recoge una nueva regulación de la actividad de intermediación. Es relevante la incorporación a esta noción de dos actividades de “colocación especializada”: la de recolocación de personas afectadas por procesos de reestructuración empresarial y la de selección de personal. También merece una mención especial el esfuerzo de la Ley por desarrollar el contenido de los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo (artículos 11 a 17), como son la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y sus siete ejes temáticos (artículo 12), el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y sus seis ejes temáticos (artículo 13) y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios Públicos de Empleo y sus criterios orientadores (artículos 14 y 15).

Colaboración público-privada y derecho internacional del trabajo

En el derecho internacional supracomunitario no son pocos los convenios internacionales de la organización Internacional del Trabajo que recogen referencias a la intermediación y a la participación de entidades privadas⁸. No obstante, y aproximándonos a la regulación co-

munitaria, la Unión Europea ha carecido de una política general sobre los operadores privados en el mercado de trabajo. La “política de empleo” que aparece recogida en el Título IX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que sirve de base para la Estrategia Europea de Empleo (EEE), omite una política general sobre estos operadores privados⁹.

El inicio de este proceso se produjo con la conocidísima 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 Tribunal de Justicia dictaminó hace ya bastante tiempo que la actividad de colocación constituye un servicio a efectos de los Tratados Fundacionales, lo que hace de las agencias que lo prestan titulares de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento¹⁰.

No obstante, sí ha existido una política de la Unión Europea de armonización de las legislaciones nacionales sobre ETT:

⁸ Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm.2), Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34); Convenio sobre el servicio del 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) y Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)

⁹ EUROFOUND. 2015. Delivering public services: A greater role for the private sector? An exploratory study in four countries. editado por Eurofund. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

¹⁰ Asempleo. Informe Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España. 2014 https://asempleo.com/wp-content/uploads/servicio/informes/Informe_CPP.pdf

- La Directiva 91/383, sobre seguridad y salud en el trabajo temporal, que incluye en su ámbito de aplicación a las ETT, y que se refiere exclusivamente a aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores empleados por éstas.
- La Directiva 96/71, sobre desplazamientos temporales de trabajadores en el ámbito de una prestación de servicios transnacional, que igualmente las incluye en su ámbito de regulación, y que se aplica a los supuestos de trabajadores puestos a disposición por una ETT para prestar servicios temporalmente en el territorio de otro Estado miembro.
- La Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, que se ocupa directa y exclusivamente de éstas, armonizando las legislaciones nacionales que las regulan.

Nueva ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo: colaboración público-privada y su incardinación en las políticas activas de empleo y la intermediación

Es importante destacar que la intermediación laboral se inserta ahora, en contraste con la regulación precedente, entre los instrumentos de política activa de empleo (art.31). Asimismo, se configuran dos modalidades de colocación especializada (art.40). En primer término, la recolocación en el marco de procesos de reestructuración empresarial, a sí mismo objeto de una configuración más amplia: alcanza por un lado, a personas desempleadas y también a personas trabajadoras afectadas; y procede, Por otro lado, tanto cuando aquella fuese acordada con las personas trabajadoras o sus representantes en el marco de planes sociales o programas de recolocación, como cuando fuese decidida por los servicios públicos de empleo, de oficio o a instancia de las personas afectadas por transiciones industriales o transformaciones en los servicios productivos.

En segundo lugar, también conforma con vocación especializada la actividad de selección de personal, inclusive cuando, a falta de perfiles adecuados entre las personas demandantes de los servicios públicos de empleo, la búsqueda de la candidatura idónea deba extenderse a personas trabajadoras no inscritas como tales¹¹.



¹¹ Fernández Prol, Francisca. *La intermediación en la nueva Ley de Empleo*. Briefs AEDTSS https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/03/16_F-Fdez-Prol-Intermediacion.pdf



La colaboración público-privada en materia de intermediación conforma otro de los aspectos objeto de reforma notable. La ley, por un lado, erige la intermediación en servicio de carácter público “con independencia del agente que lo realice (art. 42.1), y procede a una regulación, en términos comparativos, más minuciosa de las agencias de colocación, además ahora sujetas a mecanismos de seguimiento y evaluación. Por otro lado, “para facilitar la intermediación” apela explícitamente a un fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo, lo que debiera traducirse en un cambio de paradigma, determinante de la articulación de servicios públicos de intermediación solventes y adecuadamente dimensionados, a su vez complementados por una iniciativa privada también sólida, en el marco de un esquema público privado por consiguiente similar al de otros estados de nuestro entorno más eficientes en términos de colocación. Quedamos pues, a la espera de la materialización de los propósitos, en gran medida al albur de un detallado desarrollo reglamentario y también de la efectiva implementación de partidas presupuestarias suficientes para la dotación de medios materiales y humanos, además en los últimos años considerablemente erosionados.

Con relación a los agentes de la intermediación, ya el

art.32 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Empleo, se recogían (a) Los servicios públicos de empleo, b) Las agencias de colocación, y c) aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior. En el art. 41 de la nueva Ley 3/2023, de Empleo, incluyen se incluyen (a) Los servicios públicos de empleo; b) las agencias de colocación, sean agencias de colocación propiamente dichas o agencias especializadas en la recolocación o en la selección de personal y c) aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para o con las personas trabajadoras en el exterior. Se adoptarán las medidas pertinentes para evitar cualquier abuso y práctica fraudulenta en movimientos migratorios cuyo origen, destino o tránsito se ubique en el territorio del Estado, con atención particular de los colectivos desfavorecidos.

Respecto de las agencias de colocación, la norma detalla que pueden realizar actividades de intermediación en coordinación con los servicios públicos de empleo o como entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo mediante la articulación del correspondiente instrumento jurídico para la prestación de servicios de intermediación laboral, o en su caso, con sujeción al acuerdo marco para la contratación de servicios que fa-

ciliten el desarrollo de políticas activas de empleo previsto en la disposición adicional trigésimo primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

No obstante los teóricos avances de la nueva ley de empleo, solo con acudir al dictamen que es sobre el anteproyecto de la norma hizo el Consejo económico social¹², podemos ver algunas de las principales carencias y debilidades de las políticas de empleo y su gestión, entre las cuales se ha señalado una dotación presupuestaria insuficiente, la falta de recursos humanos y materiales, y herramientas para poder realizar una intermediación efectiva, el elevado volumen de fondos destinados a incentivos al empleo, la carencia de un enfoque personalizado en muchas actuaciones y de atención a las necesidades y requerimientos del tejido productivo mediante el refuerzo de la prospección, la insuficiente vinculación entre políticas activas y de protección, la falta de una conexión adecuada con el sistema educativo y formativo, y de una apropiada configuración de la colaboración público-privada, la falta de coordinación y colaboración entre el SEPE y los SPE autonómicos, pero también con los servicios sociales o con la multiplicidad de entidades colaboradoras, la ausencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación riguroso.

Entre las cuestiones planteadas en el Anteproyecto que, a juicio del CES, requieren de una mayor clarificación, cabe destacar a modo ilustrativo la redacción del artículo 26 en materia de entidades privadas de empleo colaboradoras sobre el carácter de dicha colaboración.

Fundamento de la colaboración público-privada

Uno de los aspectos más recurrentes a la hora de analizar las áreas de mejora de los servicios públicos de empleo tiene que ver con la capacidad y las tasas de eficacia de estos en la intermediación en el mercado de trabajo, es decir cuántas personas acceden a un puesto de trabajo gracias a estos servicios públicos de empleo¹³.

Si comparamos la diferente tasa de eficacia entre los servicios públicos y privados de empleo, según datos de la encuesta de población activa (EPA) correspondientes a 2022, sobre Intermediación laboral y condiciones de trabajo, el número de asalariados contratados a través de una empresa de trabajo temporal (ETT) fue de 657.900 en 2022, lo que supuso el 3,8% del total, frente al 4,1% de 2021. Esta cantidad duplica la de los servicios públicos, donde sólo 319.400 asalariados (el 1,9% del total) obtu-

¹² Consejo Económico y Social. *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo*. 2022. <https://www.ces.es/documents/10180/5275470/Dico62022.pdf>

¹³ Avila, Zulum y Omar Rodriguez, Javier. *Public employment services: diagnostic tool and guide*. Organización Internacional del Trabajo, 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_829545.pdf

su empleo con la intermediación de una oficina de empleo pública, frente al 2,0% de 2021¹⁴.

La situación de nuestro mercado de trabajo desde la óptica de la eficiencia de los recursos y de la eficacia en la intermediación, pasa por entender cómo se combinan los indicadores de puestos de trabajo vacantes y las tasas de desempleo. En este sentido la variable que mide las vacantes pendientes de cubrir *-job vacancy rate-* parece indicar que, si bien es cierto que en nuestro país las decenas de miles de puestos de trabajo sin cubrir en sectores como la agricultura, el transporte, la hostelería la industria, la construcción, o muchas profesiones vinculadas al sector digital o sanitario -por poner algunos ejemplos- no son peores que los de la mayoría de los países de la Unión Europea, este análisis no puede obviar que nuestra situación es mucho más compleja y grave, a tenor de nuestras elevadas tasas de desempleo en general, de paro juvenil, de desempleo de larga duración, o de colectivos que ni estudian, ni trabajan, o que sencillamente no están activos. Este análisis más complejo, y por ello ha acertado, es lo que recoge la llamada curva de Beveridge¹⁵.

España cerró 2022 con un promedio de 5 vacantes por cada 100 parados. Es decir, que aproximadamente 21

parados compiten por cada vacante ofertada en el año 2022.

La curva de Beveridge se emplea para relacionar la tasa de vacantes (JVR) con la de desempleo. Cuanto más a la derecha se encuentra el dato, mayor fue la tasa de desempleo. Al mismo tiempo, cuanto más arriba se encuentre el dato, mayor es la tasa de vacantes para ese año.

De este modo, observamos que desde el año 2010 hasta el 2013, la tasa de vacantes va disminuyendo y, al mismo tiempo, el desempleo aumenta. En el 2014, la tasa de vacantes continuó descendiendo, pero también lo hizo la tasa de paro, y comenzó un periodo hasta el año 2019 en el que la tasa de vacantes ascendía mientras la tasa de paro bajaba. En 2019 este movimiento favorable se estanca y en 2020 la tasa de paro vuelve a crecer mientras la tasa de vacantes decrece. En 2021 vuelve a invertirse este movimiento, aumentando la tasa de vacantes hasta el 0,7% y la tasa de paro disminuye hasta el 14,8%.

La tasa de vacantes de empleo (JVR)^{*16} en España fue del 0,9 en el primer trimestre de 2023. Esta cifra se encuentra 1,9 puntos porcentuales por debajo de la media para la UE y a casi 4 puntos de diferencia de la tasa más

¹⁴ Véase MAQUEDA, A. 2016. “La colocación público-privada de parados, más eficiente que las oficinas de empleo”. El País. [06-09- 2016] http://economia.elpais.com/economia/2016/08/27/actualidad/1472331035_747571.html

¹⁵ Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Peters, M., *Trends in PES : assessment report on PES capacity: 2022*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/908915>

¹⁶ *De acuerdo con la definición proporcionada por Eurostat, se considera una vacante de empleo como un puesto remunerado de nueva creación, desocupado o a punto de quedar vacante:

- para el cual el empleador está tomando medidas activas y está dispuesto a tomar medidas adicionales para encontrar un candidato adecuado fuera de la empresa en cuestión; y
- que el empleador tiene la intención de llenar ya sea inmediatamente o dentro de un período de tiempo específico.

La tasa de vacantes de empleo, abreviada como JVR, se calcula de la siguiente manera: $JVR = \frac{\text{número de puestos vacantes}}{\text{número de puestos ocupados} + \text{número de puestos vacantes}} * 100$

Un puesto ocupado significa un puesto remunerado dentro de la organización al que se ha asignado un empleado.

alta. Únicamente se encuentra por encima de la JVR de Bulgaria, a la que supera por 0,1 p.p.

En concreto, en España hubo 16.161.122 puestos ocupados y 143.428 puestos vacantes en el primer trimestre de 2023, de donde se obtiene esta tasa de vacantes de empleo del 0,9%.

Podemos comparar también estas cifras para los puestos vacantes y ocupados con otros países para tomar perspectiva. Por ejemplo, Alemania tuvo 1.779.672 vacantes y 41.435.765 puestos ocupados en el primer trimestre de 2023, lo que posicionó su tasa de vacantes de empleo en el cuarto puesto con un 4,1%, a 3,2 puntos de diferencia de la tasa para España. Así, observamos que existe una gran diferencia en el número de puestos vacantes entre ambos países.

Sin embargo, no podemos entender las tensiones entre oferta y demanda de nuestro mercado de trabajo utilizando sólo la job vacancy rate. Es normal que países con bajo nivel de desempleo tengan mayores niveles de vacantes. Pero en el caso de España, el problema es más complejo y nos atreveríamos a decir que casi único en nuestro entorno, ya que debemos entender cómo pueden ser compatibles altos niveles de paro con considerables tensiones en

la cobertura de vacantes, que en los últimos trimestres se incrementan en muchos sectores de actividad.

Curva de Beveridge 2008 - 2023T1



La curva de Beveridge se emplea para relacionar la tasa de vacantes (JVR) con la de desempleo. Cuanto más a la derecha se encuentra el dato, mayor fue la tasa de desempleo. Al mismo tiempo, cuanto más arriba se encuentre el dato, mayor es la tasa de vacantes para ese año.

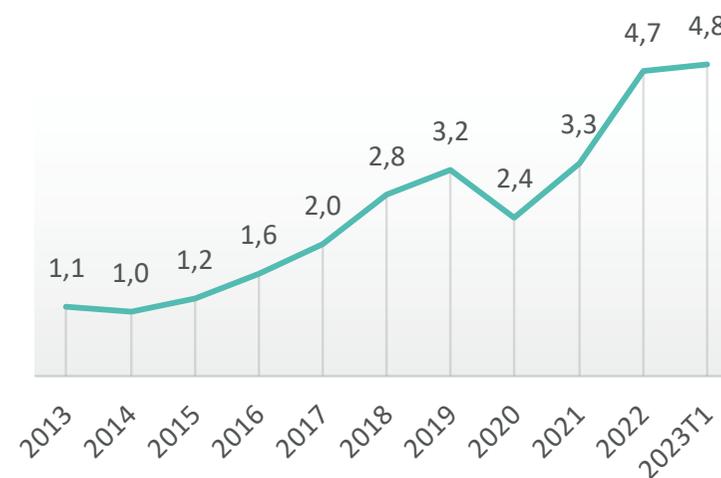
De este modo, en el caso de España observamos que desde el año 2010 hasta el 2013, la tasa de vacantes va disminuyendo y, al mismo tiempo, el desempleo aumenta. En el 2014, la tasa de vacantes continuó descendiendo, pero también lo hizo la tasa de paro, y comenzó un periodo hasta el año 2019 en el que la tasa de vacantes ascendía mientras la tasa de paro bajaba. En 2019 este movimiento favorable se estanca y en 2020 la tasa de paro vuelve a crecer mientras la tasa de vacantes decrece. En 2021 vuelve a invertirse este movimiento, aumentando la tasa de vacantes hasta el 0,7% y la tasa de paro disminuye hasta el 14,8%.

Al centrarnos ahora en 2022, observamos una situación de estancamiento en torno al 0,9% de

vacantes y el 13% de desempleo. Cabe destacar que la tasa de vacantes no era tan alta desde el año 2011 y, además, no convivía con una tasa de desempleo inferior al 13% sino que lo hacía con una del 21,4%.

En el primer trimestre de 2023 esta situación se mantiene estancada en cuanto al número de vacantes se refiere, a lo que se suma además una tasa de desempleo del 13,3%.

Promedio puestos sin cubrir por cada 100 parados



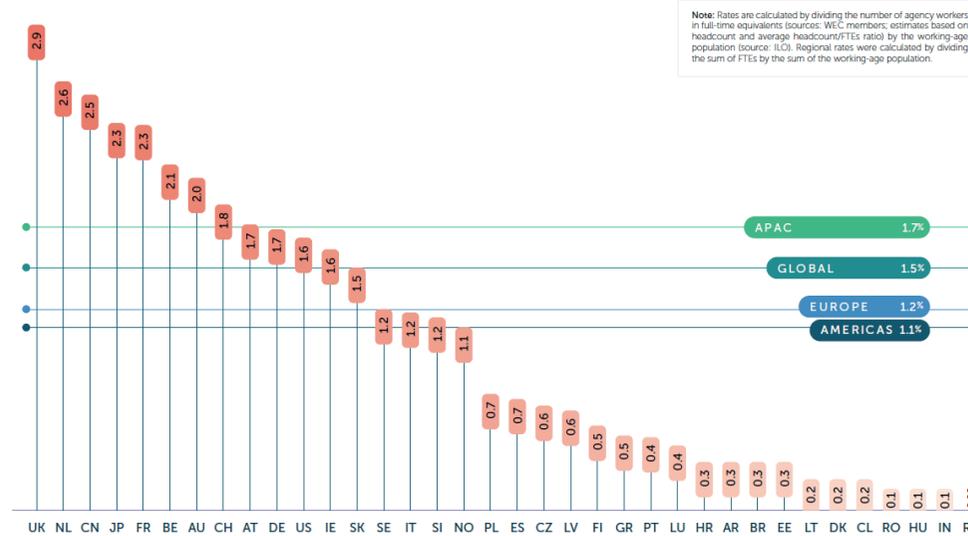
Atendiendo a los datos del INE, si dividimos el número de vacantes en España entre el número de parados, observamos que en 2022 hubo un promedio de 5 vacantes por cada 100 parados. En el primer trimestre de 2023 esta cifra aumenta 0,1 puntos porcentuales con respecto al promedio de 2022 con 3.127.800 parados.

Las cifras indican que los mercados de trabajo son más eficientes y eficaces, allá donde existe un mayor grado de colaboración público-privada, y un mayor nivel de participación de las agencias de empleo y empresas de trabajo temporal, repercutiendo también positivamente en una menor tasa de temporalidad, ya que esta se concentra y se fiscaliza a través de entidades que se dedican profesionalmente a la gestión de la contratación temporal.

Como puede verse en el siguiente gráfico, el porcentaje de participación en la contratación

de las empresas de trabajo temporal en nuestro país apenas alcanza el 0,7% cifra que es más que duplicada en las principales economías de la OCDE, que se mueven entre el 1,6% De Estados Unidos o Dinamarca, o el 2,9% de Reino Unido.

Agency work penetration rate, 2020 (%)



La propia OCDE realizó un buen análisis de políticas sobre los factores de éxito de la subcontratación de servicios públicos de empleo a actores privados. Esto contiene una buena comparación internacional, así como buenas recomendaciones de políticas. De hecho, encuentra que dos de cada cinco países de la OCDE subcontratan (alguna parte de) sus políticas de activación/capacitación a proveedores privados a través de esquemas de pago basados en resultado¹⁷.

Entre las principales oportunidades de la colaboración entre los Servicios Privados de Empleo con los Servicios Públicos de Empleo que recoge este estudio, están la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, el mayor acceso al talento disponible, el reconocimiento del valor que aporta el sector de agencias de empleo para la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, el acceso a mayor información sobre dicho mercado, o el reforzamiento de la inclusión, entre otros¹⁸.



¹⁷ Paying for results: Contracting out employment services through outcomebased payment schemes in OECD countries. OCDE. 2022

¹⁸ World Employment Confederation. Collaboration between Public and Private Employment Services. Abril 2021

Asimismo, podrían resumirse como recomendaciones sobre la colaboración público-privada¹⁹:

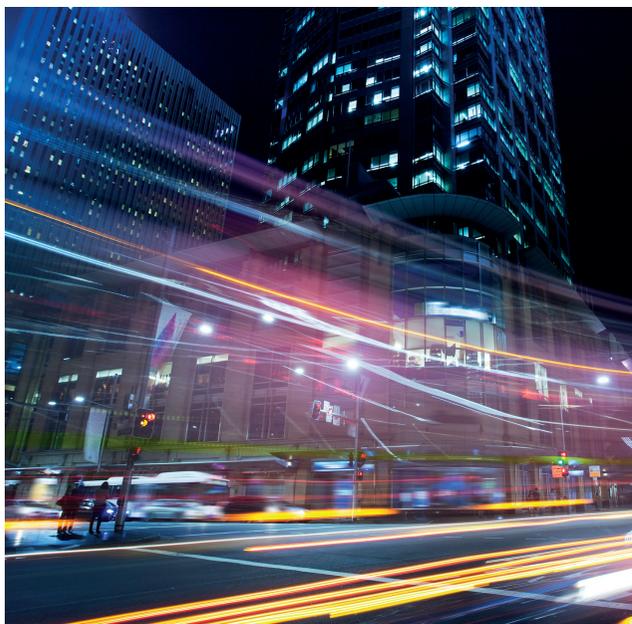
- Modelo de colaboración público-privada regulado, con control público pero evitando la burocratización.
- Marco jurídico claro y estable que ofrezca seguridad jurídica y alto grado de transparencia
- Sector privado sólido, eficaz y eficiente, número limitado de operadores con recursos y capacidad demostrables
- Actuación en dos planos: preventivo e inclusivo
- Modelo mixto de pago: fijo por procesos más variable por resultados
- Importancia de incluir la formación en los itinerarios
- Gestión de efectos indeseados (“aparcamiento y descreme”): monitorización, segmentación de los itinerarios en función de objetivos preventivos o de inserción

Estas recomendaciones deben complementarse con estas otras sobre políticas en materia de colaboración público-privada, como:

- Involucrar a los proveedores de servicios de empleo privados en el diseño y la gobernanza de las políticas de activación y capacitación para garantizar que las políticas permitan casos de negocios y escalamiento.
- Fomentar la colaboración entre proveedores públicos y privados (a nivel regional) y asegurar una plataforma nacional para el intercambio y despliegue de colaboraciones efectivas
- Establecer estándares mínimos de calidad para que los proveedores respalden las estrategias de activación y garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación para todos los actores (incluidos los públicos) involucrados.
- Dar forma a la diferenciación de precios entre diferentes grupos objetivo; de nuevo para garantizar un modelo de negocio que se pueda



¹⁹ Reflexiones sobre el marco de colaboración público-privada en España en el ámbito del empleo. IESE y fundación élogos. 2012



escalar para llegar a un gran número de personas desempleadas/inactivas en los grupos objetivo abordados.

- Fomentar el intercambio de datos entre los servicios de empleo públicos y privados sobre la oferta y la demanda de mano de obra.

Buenas prácticas sobre la colaboración público-privada²⁰

Frente a modelos de cuasi-mercado como el australiano, es y sigue siendo posible encontrar países en los que la forma de colaboración público privada sigue respondiendo a esquemas tradicionales como el danés. Frente a modelos claramente asentados en procesos de licitación concurrente entre proveedores y administración como ente principal -Australia, Inglaterra, Holanda-, en otros países parecen haberse desarrollado modelos mixtos o que otorgan más peso al sistema de bonos, como

Alemania, en los que la competencia y los factores de mercantilización se han trasladado a la relación entre el cliente-consumidor y los proveedores de servicios.

En términos globales la valoración que cabe hacer de estas experiencias es positiva sí parece haberse conseguido es una ganancia en eficiencia, y en algunos países se ha detectado una mejora en la satisfacción del demandante de empleo en relación con la atención recibida²¹.

Holanda

El modelo holandés ha pasado por diversas etapas, que comienza en su primera fase hasta el año 1980 donde no existía colaboración público privada y las entidades de ambos sectores coexistían y se dirigían a la misma población diana. En esa época se creó START como organización pública de trabajo temporal y

²⁰ Buenas prácticas europeas en Colaboración Público-Privada: PAÍSES. Aempleo. 2017

²¹ Aempleo. Informe Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España. 2014 https://aempleo.com/wp-content/uploads/servicio/informes/Informe_CPP.pdf

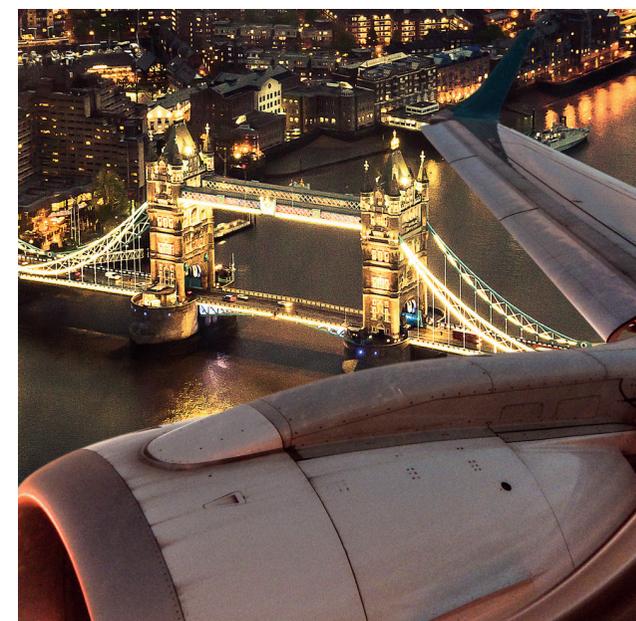
que funcionaba como una entidad tripartita donde se representaban organizaciones de empleadoras, sindicatos y el propio gobierno en una segunda fase entre 1980 y 1990 se produjeron diversos acuerdos financieros establecidos para ayudar a los grupos destinatarios, y las agencias privadas comenzaron a participar como facilitadores de estos acuerdos. En una tercera fase entre 1990 y 2008, las agencias privadas de empleo aumentan sus competencias dando soporte para la recolocación en momentos de extinciones colectivas y se establecen centros privados de movilidad en cooperación con los servicios públicos de empleo. En la etapa final en la que nos encontramos actualmente, El gobierno valora a los agentes privados como parte de la solución, y estos están involucrados en la mayoría de las soluciones a las ineficiencias del mercado de trabajo, y están representadas en el Consejo Consultivo del mercado de trabajo para el gobierno.

Reino Unido

El Reino Unido la colaboración público privada permite la evaluación de los resultados (cuántas personas colocadas, etc.), las entidades privadas son aceptadas por el Ministerio de empleo, tiene un enfoque sectorial y existe un reconocimiento del importante papel del trabajo de las agencias como vía de inserción en el mercado de trabajo. entre las fortalezas del modelo, se ha construido confianza entre los agentes con el reconocimiento de beneficios mutuos y se tiende hacia la especialización de la intermediación por sectores²².

Alemania

En el caso de Alemania, existe la práctica de compartir candidatos y ofertas de empleo entre el sector de agencias privadas de empleo y los servicios públicos, manteniéndose



²² Hirst A.; Tarling, R.; Lefauchaux, M.; Rowland, B.; McGregor, A.; Glass, A.; Trinh, T.; Simm, C.; Shaw, H. y Engineer, R. (2002). Qualitative Evaluation of Employment Zones: A Study of Local Delivery Agents and Area Case Studies, WAE 124, Department for Work and Pensions (DWP), Sheffield

una reunión anual con los servicios privados de empleo, reunión con organiza el servicio público alemán de empleo para intercambiar opiniones sobre el mercado de trabajo y las tendencias actuales (Erfahrungsaustausch Zeitarbeit). para ello existen dos coordinadores específicos sobre el trabajo de las agencias en el servicio público alemán de empleo con el objetivo de estabilizar la relación bipartita para alcanzar los desafíos actuales del mercado de trabajo²³.

Francia

En Francia, la colaboración público privada entre los servicios públicos y privados de empleo se centra principalmente en compartir ofertas de trabajo y proporcionar servicios conjuntos de evaluación del mercado. Los servicios privados de empleo vienen desarrollando acuerdos de colaboración con los diversos servicios

públicos de los territorios y con especial atención a la formación. los operadores privados suelen ser seleccionados de acuerdo con su experiencia y acorde a un modelo de negocio sostenible con el objetivo de gestionar a los demandantes de empleo con mayor eficiencia y eficacia.

Existe una elaborada colaboración entre la industria y Adecco y Pole Emploi en varias regiones. Y, de hecho, Adecco es un socio estratégico clave a nivel nacional en la reforma de Pole Emploi en la nueva 'France Travail'²⁴.

Bélgica

En Bélgica, un representante de la industria participa habitualmente (en nombre de las organizaciones de empleadores) en la gobernanza tripartita que rige los servicios públicos de empleo de Flandes, Bruselas y Valonia, respectivamente.

²³ Finn, D., M. Knuth, O. Schweer y W. Somerville (2005). "Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany". AngloGerman Foundation for the Study of Industrial Society. Working Paper.

²⁴ Crusson, L. (2011). "Le Contrat d'Autonomie: mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires". DARES ANALYSES, febrero, n° 013

Dinamarca

El modelo danés se asemeja más al holandés que al australiano en la medida en la que aquí también ha existido tradicionalmente una cierta bifurcación en los sujetos públicos encargados de estos servicios. Históricamente los mismos han correspondido tradicionalmente o bien al PES o bien a las administraciones locales en función de si se trata de prestaciones a beneficiarios de desempleo o de asistencia social. E igualmente, dada la amplia autonomía local los procesos de licitación se encuentran mucho más descentralizados que, por ejemplo, en Australia y bastante más cercanos al modelo holandés no nos encontramos ante un sistema que haya externalizado la totalidad de los servicios de colocación. A diferencia de lo que aconteció en Dinamarca los proveedores privados no prestan la casi práctica totalidad de tales servicios otra característica propia del modelo

danés es la fuerte implicación en el sistema de las organizaciones sindicales y empresariales a través, fundamentalmente, consejos locales o regionales de carácter tripartito.

Australia

Este proceso ha sido la paulatina construcción de un sistema que, aun completamente externalizado, ha introducido una nueva regulación pública para intentar limitar los posibles defectos derivados de una gestión exclusivamente asentada sobre el mercado, los altos costes de transacción y los problemas de parking y creaming²⁵.

Hay, por tanto, un fuerte control y un claro gobierno público de este cuasi-mercado, asentado sobre un progresivo perfeccionamiento de



²⁵ Fowkes, L. (2011). Rethinking Australia's Employment Services. The Whitlam Institute. University of Western Sydney.

estos mecanismos en las sucesivas rondas de contratación, con indudables singularidades, especialmente en la selección de proveedores, lo que ha llevado incluso a algunos a sostener que Australia se habría desplazado de un modelo basado exclusivamente en la oferta y la contratación (tendering) hacia otro modelo de “preferencia de proveedor” (preferred-provider) para la prestación de estos servicios de empleo²⁶.

Italia

En la región de Lombardía existe un marco de políticas muy bueno que permite a los proveedores de servicios de recursos humanos apoyar a los solicitantes de empleo. Parte de este marco son acuerdos transparentes sobre calidad y rendición de cuentas. Los proveedores PÚBLICOS también deben cumplir con los mismos estándares que los privados. Los jugadores privados constantemente ofrecen mejores resultados. Otro factor de éxito es la recalibración periódica de los estándares de calidad en estrecha colaboración con todos los actores

(públicos y privados) interesados en participar en la licitación del PES²⁷.



Javier Blasco
Director, The Adecco Group Institute

²⁶ Finn, D. (2011). “Job Services Australia: design and implementation lessons for the British context”. Department for Work and Pensions Research Report No. 752

²⁷ Zimmermann, K.; P. Graziano; P. Aurich y V. Fierres (2014). “Local Worlds of Marketization. Employment Policies in Germany, Italy and the United Kingdom compared”. Social Policy & Administration. 48 (2): 127-148



THE ADECCO GROUP INSTITUTE

El Adecco Group Institute es el centro de estudios y divulgación del Grupo Adecco. Tiene como fin ser una entidad referente en la sociedad española en materia de investigación y difusión de conocimientos relacionados con 5 pilares como son el empleo y las relaciones laborales, la salud y la prevención, la diversidad y la inclusión, el futuro del trabajo y la tecnología, y el talento y la formación.

El Adecco Group Institute nace con la vocación de convertirse en un espacio de referencia común gracias al análisis del mercado de trabajo, ofreciendo contenido de calidad sin olvidar uno de los aspectos más importantes de nuestro día a día: el real time content, contenido en tiempo real sobre empleo y mercado de trabajo, adaptándose así a los nuevos tiempos y su inmediatez. Todo ello, acompañado de la experiencia y el conocimiento de una empresa líder en el sector de los Recursos Humanos como es Adecco, presente en el mercado laboral español desde hace más de 35 años.

Si quieres más información sobre el Adecco Group Institute visita la página web: adeccoinstitute.es



THE ADECCO GROUP

Adecco es la consultora líder mundial en el sector de los recursos humanos. Llevamos 40 años en el mercado laboral español realizando una labor social diaria que nos ha situado como uno de los 10 mayores empleadores en nuestro país. Nuestras cifras hablan por nosotros: en el último año hemos empleado a 124.399 personas en nuestro país; de las que 35.144 son menores de 25 años. Hemos contratado a casi 20.000 (19.916) personas mayores de 45 años y hemos formado a casi 70.000 (69.714) alumnos.

Desde que comenzó nuestra labor hemos realizado en España más de 10 millones de contratos. Invertimos 8 millones de euros en la formación de trabajadores y el 28% de nuestros empleados consigue un contrato indefinido en las empresas cliente. Todo ello gracias a una red de casi 300 (274) delegaciones en nuestro país y a nuestros más de 2.200 empleados.

Adecco

LHH

AKKODIS



FUNDACIÓN ADECCO

