

# LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO



Contenido	<b>01</b>	Tendencias mundiales respecto del mercado de trabajo y la provisión de servicios de empleo	03
	<b>02</b>	El recorrido de la UE hacia la cooperación público-privada en materia de empleo	07
	<b>03</b>	El caso español: políticas activas de empleo y cooperación público-privada	09
		3.1 / Las Políticas Activas de Empleo en España	09
		3.2 / La nueva Ley de Empleo, una oportunidad para la creación de ecosistemas	11
	<b>04</b>	Propuestas para mejorar el ecosistema de empleo mediante la colaboración público-privada	14
		4.1 / La provisión de los servicios de empleo: Un ecosistema de cooperación público-privada	14
		4.2 / El contrato mejor que la subvención	17
		4.3 / El modelo subvencional en la ejecución de las políticas activas de empleo	19
		4.4 / Cómo diseñar la contratación pública estratégica	20
		4.5 / Otras condiciones necesarias para una colaboración eficaz y eficiente	21
	4.6 / La evaluación, clave para la mejora continua	22	
	4.7 / La apuesta por los acuerdos marco	23	
	<b>05</b>	A modo de síntesis	24
Anexos	<b>I</b>	Experiencias internacionales: tendencias y casos prácticos	25
	<b>II</b>	El caso español para las PAE y la CPP en el marco de la UE	31
	<b>III</b>	Aportaciones jurídicas y operativas a la colaboración público-privada	39



Informe de Ingeus a partir de trabajos previos elaborados por el despacho Roca & Junyent, la catedrática de Derecho del Trabajo María Luz Rodríguez y el departamento de Relaciones Internacionales de Ingeus, y con las aportaciones de Jordi Sevilla, Valeriano Gómez, Alberto Montero, Francesc Castellana, Jaime López Cossío, Juan Pablo Riesgo y el equipo directivo de Ingeus. Cristina Monge ha coordinado este informe.



# 01

## TENDENCIAS MUNDIALES RESPECTO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE EMPLEO

El mercado de trabajo en todo el mundo está experimentando una serie de cambios que llevan a un replanteamiento sistémico en torno al empleo, incluido el rol que tienen los diferentes agentes públicos y privados. Entre esos cambios significativos se encuentran:

- A Cambios sociodemográficos de todo tipo (edad, sexo, educación...):** Estos cambios afectan directamente al perfil de las personas empleadas y de las participantes en el mercado laboral. Comportan, entre otros efectos, una mayor presión por incorporar al máximo número de colectivos posibles, especialmente aquellos históricamente más reticentes. Esto conlleva la necesidad de atender de forma eficiente a las personas más alejadas del mercado de trabajo, incluso inactivas.
- B Cambios en el modelo económico.** De forma simultánea, hay que hacer lo mismo con aquellas personas cuya ocupación se encuentra afectada por otras transiciones, como la ecológica. La transición verde lleva aparejada la destrucción de unos puestos de trabajo, la creación de otros muchos y la adaptación o adecuación de no pocos. Para todo ello, las políticas de empleo deben ser una palanca de activación.

**C****Cambios en los requerimientos y en la evolución de los distintos sectores de actividad:**

Esto supone una modificación substancial de los requisitos de entrada, permanencia y promoción en el mercado de trabajo.

La prestación de servicios de empleo asociada a este contexto genera un alto nivel de exigencia a los sistemas públicos que los provisionan. Se hace imprescindible, al menos:

- La atención diversificada a diferentes colectivos, con distintas necesidades.
- La adaptación continua a la evolución sectorial y de modelos de producción.
- Una rápida actuación, clave para evitar la cronificación.

En esta línea, a la eficacia se suma la búsqueda activa de la eficiencia en la prestación de servicios, especialmente tomando como referencia el coste por unidad. Los datos apuntan a que en el ámbito de la eficiencia se pueden conseguir mejoras con una participación más o menos intensa de operadores privados. Esto ha llevado a un número creciente de países a desarrollar distintos modelos de colaboración público-privada para mejorar en esos dos ejes.

Todas esas tendencias sumadas han generado una percepción creciente en distintos organismos multilaterales (OIT, OCDE, etc.) y la propia Unión Europea, de que afrontar con garantías los retos expuestos anteriormente requiere de un enfoque de “ecosistema”: Los servicios públicos de empleo son un pilar central, el más relevante, pero también una parte de un entorno más amplio en el que hay más agentes (*stakeholders*) implicados; la participación de estos últimos es necesaria para la obtención de resultados de manera eficaz y eficiente y precisamente aportando a los servicios públicos de empleo los recursos y capacidades que se requieren para lograrlo.

Se trata, en definitiva, del ajuste del modelo de gobernanza y gestión de las políticas y servicios para el empleo, en la que el Servicio Público de Empleo dirige y colabora en su actividad con empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro, empresas sociales, etc.

En ese contexto, distintos estudios de caso e informes, tanto de organismos multilaterales como de la Unión Europea, apuntan a una progresiva adopción del enfoque de “ecosistema” y a la puesta en marcha de distintos mecanismos de colaboración público-privada para la construcción, prestación, seguimiento y evaluación de las carteras de políticas de empleo.

No es este el espacio para profundizar en las distintas experiencias (véase para ello el Anexo I), pero sí que nos gustaría señalar algunos ejemplos que ilustran estas tendencias y apuntan las posibles líneas de desarrollo futuro de estos planteamientos, dentro y fuera de la Unión Europea.

---

Un ejemplo paradigmático dentro de la Unión Europea es **Suecia**, que ha adoptado un modelo orientado a la maximización de la eficacia y eficiencia basado en dos pilares: La prestación directa de los servicios por parte de operadores privados y la toma de decisiones (informada) por parte de la persona usuaria, ya que son ellos los que deciden a qué operador acuden. El Servicio Público de Empleo juega un papel de dinamización, información, monitorización y control respecto de la prestación de los servicios y de diagnóstico y perfilado de la persona usuaria, dentro de un enfoque de ecosistema del mercado laboral.

En una línea parecida trabajan **Dinamarca y Flandes**, apostando por ese enfoque de ecosistema y haciendo un uso intensivo de los sistemas de información para la integración y coordinación de todos los operadores, con un papel destacado del ámbito privado.

**Irlanda** adopta también esta línea de trabajo, si bien con algunos elementos propios del “modelo anglosajón” de mercado laboral y un mayor énfasis en la aportación directa de inversión y recursos por parte de las operadoras privadas hacia el Servicio Público de Empleo.

---

Fuera de la Unión Europea también se apuesta por la obtención de una mayor eficacia y eficiencia a través de la colaboración público-privada para la prestación de los servicios asociados a las políticas de empleo. En el caso del **Reino Unido**, el modelo adoptado tiene similitudes con el irlandés y su articulación de la prestación de los servicios desde el ámbito privado, así como en aportación de recursos y disminución de costes. **Australia** también tiene un enfoque similar, aunque en este caso se apuesta también por incorporar al “mercado de prestación de servicios”, en igualdad de condiciones, a entidades sin ánimo de lucro e incluso confesionales; para ello, el Servicio Público de Empleo hace una labor específica y explícita de capacitación y apoyo (formación, tecnología, etc.) a esas entidades para incorporarlas como parte de la oferta en el mercado.

En el caso de **Canadá**, el enfoque es el mismo que el descrito en los párrafos anteriores, si bien aquí se incorpora además una figura específica como la de un “contratista principal” privado, que actúa como correa de transmisión metodológica, de sistemas de información y de implementación de las políticas hacia proveedores más pequeños, locales y, en general, fragmentados en el territorio. El Servicio Público de Empleo interactúa básicamente con esos contratistas principales y controla su desempeño y su interacción con el resto de los agentes (menores) del ecosistema, que actúan bajo el paraguas de ese contratista principal de referencia.

---

Estos, entre otros muchos ejemplos, ilustran qué enfoque y qué iniciativas se toman desde distintos servicios públicos de empleo a la hora de afrontar los desafíos planteados por las tendencias laborales mundiales. Todos ellos apuntan a la necesidad de equilibrar, pero también de asegurar la participación de todos los agentes del ecosistema laboral como modelo eficaz y eficiente para afrontarlos.



## 02

# EL RECORRIDO DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LA COOPERACIÓN PÚBLICO- PRIVADA EN MATERIA DE EMPLEO

Aunque carece de competencias específicas sobre ello, **alcanzar y mantener un alto nivel de empleo es un objetivo estratégico** para la Unión Europea desde hace varias décadas, para lo que ofrece **orientaciones y recomendaciones** y aplica mecanismos de **seguimiento y monitorización**. Es el caso, por ejemplo, del denominado Semestre Europeo, en sus informes de país y sus recomendaciones específicas. Adicionalmente, la Comisión Europea maneja instrumentos financieros, dentro y fuera de su Marco Financiero Plurianual presupuestario que responden a este objetivo.

La Unión Europea integra el enfoque *ecosistémico* y el uso de la colaboración público-privada en el marco de sus estrategias de impulso al crecimiento sostenible para Europa. Desde ahí se produce un efecto cascada hacia los Estados miembro en la configuración de sus estrategias y programas de políticas de empleo.

En este contexto, desde hace más de 25 años, las estrategias de empleo impulsadas desde la Unión Europea enfatizan progresivamente la necesidad de un **crecimiento integrador** en el que se busca alcanzar al máximo número de colectivos para incorporarlos activamente al mercado de trabajo. A ello se le otorga, además, una vertiente de herramienta de lucha contra la pobreza y la exclusión en el seno de la Unión.

Dichas estrategias se concretan, hoy por hoy, en el **Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) y el Plan de Acción del PEDS (PAPEDS)**. En ellos se promueve como uno de esos derechos el apoyo activo al empleo, personalizado y extendido también a la opción de autoempleo. Este derecho y su despliegue en el plan de acción lleva aparejado un énfasis específico en la **inclusividad y la calidad** en el empleo y la actuación prioritaria sobre **colectivos especialmente vulnerables**. En esa línea, la *Proposal for the Joint Employment Report From the Commission and the Council* establece como orientación para las Políticas Activas de Empleo en los Estados miembro:

- La necesidad de impulsar la **eficacia, eficiencia y capacidades operativas de los servicios públicos de empleo**.
- La articulación de **procesos de apoyo y acompañamiento personalizados** y dirigidos especialmente a los **colectivos más vulnerables**.

A la hora de plantear cómo articular estas propuestas en términos operativos, la Unión Europea recoge las tendencias identificadas a nivel global en cuanto a la aplicación de un enfoque de ecosistema en torno al mercado de trabajo y la necesidad de contar también con las operadoras privadas. La propia Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (ENPES en su acrónimo en inglés) apunta a esa herramienta de colaboración público-privada como estratégica para hacer frente a los retos derivados de las propuestas de la Unión Europea y su traducción en programas, actuaciones y recursos.

A todos estos planteamientos, además, se suman las propuestas propias de la Comisión Europea para el despliegue de las políticas públicas en la Unión, especialmente a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como por ejemplo, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+): Transparencia; rendición de cuentas; orientación a resultados; digitalización y sistemas de información; parametrización y cuantificación... Todos son elementos clave para la articulación eficaz y eficiente de la colaboración público-privada.

---

Si bien la Unión Europea no tiene competencias directas, sus recomendaciones, orientaciones y marco estratégico hacia los Estados miembro apuntan hacia un papel importante de la colaboración público-privada como herramienta para permitir el trabajo eficaz y eficiente de los servicios públicos de empleo.

---



## 03

### EL CASO ESPAÑOL: POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

#### 3.1 / LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

La articulación de las políticas activas de empleo en España ha seguido, en buena medida, la evolución experimentada por las mismas en la Unión Europea, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo. El marco legislativo que regula las políticas de empleo se ha adaptado tanto a las circunstancias concretas españolas como a las orientaciones derivadas del acervo comunitario.

Este marco legal perfila la arquitectura estratégica y operativa de las políticas activas de empleo, así como su gobernanza, estableciendo elementos fundamentales para su despliegue sobre el terreno, como son:

- **La transferencia para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas** y el papel de coordinación de la Administración General del Estado.
- La incorporación de las agencias privadas de colocación y, en general, desde 2010, la posibilidad de un modelo de gobernanza en el que tiene cabida la **colaboración público-privada condicionada a:**

- La **coordinación** con el **servicio público de empleo** de referencia.
- Su orientación a los **colectivos más desfavorecidos** (para evitar el efecto denominado *cream skimming*)
- Una actuación bajo el principio de **igualdad y no discriminación**.
- La aplicación de los criterios de **objetividad y eficacia**.

El papel de la colaboración público-privada y la coordinación con los servicios públicos de empleo se ha ido ajustando progresivamente en las distintas normas aprobadas, especialmente en torno a la participación de las comunidades autónomas, y con la puesta en marcha de instrumentos como las estrategias españolas de empleo, el Sistema Nacional de Empleo, el catálogo de actuaciones y servicios, o un sistema de información de referencia.

Hasta cierto punto, se podría hablar de una traslación del “modelo de la UE” respecto de los Estados miembro en términos del Servicio Público de Empleo y las comunidades autónomas, incluyendo la incorporación de un discurso de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas, específicamente a partir del Real Decreto Legislativo 3/2015, que recogía el texto refundido de la Ley de Empleo, en cuanto a los ámbitos del gasto y la eficacia.

No obstante, existen **elementos que condicionan el despliegue de la gobernanza y articulación de las políticas activas de empleo** tal y como está planteada. Entre otros, pueden citarse:

- El **nulo protagonismo** de los servicios públicos de empleo en los **mecanismos de bonificación y estimulación a la contratación**, que constituyen la parte más significativa de los presupuestos asociados a las políticas activas de empleo.
- La **falta de capacidades operativas plenas** de los servicios públicos de empleo para asumir todas las actuaciones que el marco legal define para el acompañamiento, la prospección o la intermediación, según se han caracterizado formalmente.
- Las **dificultades** que genera la **distribución competencial** española.

A ello se añade la existencia de algunas **dificultades en la relación con los operadores privados**. Entre otros elementos, destacan:

- **La desconfianza** hacia los operadores privados, sobre los que se establecen numerosos elementos de prevención, escrutinio y vigilancia a la hora de evitar una “sustitución” del papel de los servicios públicos de empleo.
- **La fragmentación** en entidades de pequeño tamaño y con dificultades para operar eficaz y eficientemente, lo que no ayuda a visualizar la colaboración público-privada como una herramienta práctica y operativa para el correcto despliegue de los programas de políticas (activas) de empleo.

---

En definitiva, el modelo de políticas activas de empleo existente en España ya ofrece la posibilidad de un despliegue operativo de la colaboración público-privada, pero la configuración competencial y determinadas barreras técnico-administrativas le restan eficacia y eficiencia y disminuyen su capacidad de aportar mayor valor al ecosistema laboral.

---

## 3.2 / LA NUEVA LEY DE EMPLEO, UNA OPORTUNIDAD PARA LA CREACIÓN DE ECOSISTEMAS

Todo el contexto anterior se matiza y ajusta hasta cierto punto, a nuestro juicio, en **la recién aprobada Ley de Empleo**, en la que se dan pasos para afinar la gobernanza y despliegue efectivo de las políticas activas de empleo. La Ley de Empleo regula diversos instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo en España, tales como:

- La estrategia española de apoyo activo al empleo.
- El plan anual para el fomento del empleo digno.
- El sistema público integrado de información de los servicios de empleo.

Como principales novedades de la Ley podemos mencionar los siguientes elementos:

- **La empleabilidad** se coloca en el centro de la Ley, entendida como un derecho de las personas y con el consiguiente deber para la Administración Pública derivado del artículo 35 de la Constitución española.

- **La disposición de un acompañamiento y apoyo personalizado, suficiente y de calidad, pasa a considerarse también un derecho.** En éste, el itinerario personalizado hacia el empleo se convierte en un compromiso bilateral, asociado incluso a la propia percepción de prestaciones. En este sentido, el artículo 3 fija las obligaciones de ambas partes en relación hacia una oferta laboral adecuada o a un servicio determinado.
- La puesta en marcha de una **Agencia Española de Empleo**, que se establece como un organismo con personalidad jurídica propia encargada de supervisar el despliegue de los programas de políticas de empleo, muy vinculados en su planteamiento a las propuestas u orientaciones de la propia Unión Europea:
  - Importancia del **emparejamiento** (*matching*) y el uso de **tecnologías y sistemas** para facilitar la casación entre oferta y demanda.
  - La necesidad de contar con **servicios públicos de empleo con capacidades operativas y recursos suficientes.**
  - La orientación a **colectivos especialmente vulnerables** y/o infra atendidos.
  - La **orientación hacia la empleabilidad** desde una perspectiva dinámica.
- La posibilidad de desplegar la **colaboración público-privada** para lograr todo lo anterior mediante:
  - **Mecanismos explícitos de coordinación y colaboración de carácter plurianual.** Especial importancia tiene a este respecto los denominados acuerdos marco plurianuales.
  - **La parametrización y el seguimiento de la capacidad, eficacia y eficiencia** en el desempeño de las entidades colaboradoras permitiendo que más allá de las actividades que deben ser realizadas en exclusiva por el servicio público (inscripción, baja, acuerdo de actividad), las demás pueden ser desarrolladas con la colaboración de operadores privados.
  - **La generación, facilitada por la Ley, de “ecosistemas”** en los que, además de la colaboración público-privada, participen otras administraciones u organismos instrumentales del sector público. Hacia esta línea apuesta también, sin ir más lejos, el anteproyecto de ley vasca de empleo a través de la Red Vasca de Empleo.

De manera específica, la nueva Ley de Empleo **introduce cambios que refuerzan la idea de ecosistema de empleo** y la colaboración público-privada como, por ejemplo:

- Establece una regulación en la que las entidades privadas que desarrollan la actividad en materia de empleo quedan subordinadas a los objetivos y fórmulas de actuación que fijan los servicios públicos de empleo
- Refuerza el papel de los entes privados en materia de empleabilidad a través de la clara apuesta por la colaboración público-privada, anunciándose ya en su preámbulo y concretándose en diversos artículos de la norma.
- Regula las personas jurídicas privadas que trabajan en materia de empleo como entidades colaboradoras y que están en coordinación con los servicios públicos de empleo (artículo 3.i y 8.1 de la Ley).
- Impone la obligación de transparencia e información de las entidades privadas en el desarrollo de su actividad encarada a la empleabilidad hacia la Administración pública (artículo 26 de la Ley), estableciendo acuerdos marco de colaboración (artículo 27 de la Ley).
- Regula la adecuación del personal de las entidades privadas que desarrollan la actividad de servicios al empleo en el artículo 30.2 de la Ley, en la medida que las plantillas tienen que ser adecuadas a los fines de las actividades integrantes de las políticas activas de empleo que se desplieguen, ponderando su profesionalización a través de los indicadores pertinentes.
- Introduce nuevas fórmulas de financiación de las entidades privadas mediante la concertación entre servicios públicos de empleo y entidades privadas, a través de acuerdos marco (ya mencionados), que podrán dar mayor seguridad a las entidades privadas.

Esta arquitectura establece para los operadores privados un despliegue centrado en el plano operativo (orientación, formación o intermediación), ofreciendo a los servicios públicos de empleo recursos y capacidades dentro de un marco técnico, jurídico y administrativo adecuado.

---

Entendemos que la Ley de Empleo establece un marco para las políticas activas de empleo en España en línea con las recomendaciones de la Unión Europea, tanto en la parte estratégica (centralidad de la empleabilidad y la personalización de los servicios) como operativa (transparencia, rendición de cuentas y orientación a resultados, apoyo personalizado y de calidad, incorporación de nuevos colectivos...), así como en el papel que puede desempeñar la colaboración público-privada y las operadoras privadas dentro del ecosistema del mercado de trabajo.

---



## 04

# PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ECOSISTEMA DE EMPLEO MEDIANTE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

### 4.1 / LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO: UN ECOSISTEMA DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Es un hecho evidente que la cooperación público-privada en materia de empleo existe en España desde hace 40 años. Otra cosa es su adecuación a las necesidades, su capacidad para alcanzar los objetivos fijados o su balance coste-beneficio. En consecuencia, no se trata tanto de plantear un cambio radical de modelo, sino de una evolución “intensa” o, si se quiere, de una transformación que ponga el foco en la mejora de la eficacia y la eficiencia de la provisión de servicios de empleo.

Tal como se ha mencionado anteriormente, entendemos que el concepto de **ecosistema** de empleo sintetiza bien lo que a nuestro entender debería ser esta nueva fase en la gestión de las políticas y los servicios de empleo. Todo ello en el bien entendido de que los colaboradores privados deben estar subordinados y alineados con los servicios públicos de empleo, quienes no sólo fijan la dirección y la supervisión de todos los procesos, sino también los que asumen como propios algunos procesos intransferibles.

La nueva Ley de Empleo, como se ha señalado en el capítulo anterior, representa una gran oportunidad para avanzar en esta visión ecosistémica, pero también el impulso de los fondos de la Unión Europea, especialmente los denominados *NextGenerationEU* y el desarrollo de las tecnologías digitales aplicadas a las políticas activas de empleo. Las políticas de empleo son por otra parte cada vez más imprescindibles, no sólo por la necesidad de atender a

aquellas personas más vulnerables a los que el mercado por sí solo no dará respuesta, sino para facilitar las transiciones de todo tipo que cada vez son y serán más habituales. En último extremo, se trata de impulsar un ecosistema equilibrado y eficiente mediante un reforzamiento de lo público y de lo privado y que mejore las interrelaciones entre ellos.

Cabe señalar que el concepto de colaboración público-privada no tiene una definición legal como tal, si bien la normativa como puede ser la Ley de Contratos del Sector Público, o el Real Decreto Legislativo 36/2020 para el despliegue de los ya mencionados fondos *NextGenerationUE* (NGEUE en su acrónimo), entre otros, recoge distintos mecanismos de colaboración, como son: la concesión de obras o de servicios; la posibilidad de articularse a través de sociedades de capital o economía mixta; la creación de agrupaciones público-privadas para la solicitud de subvenciones; la creación de consorcios; las contrataciones; las subvenciones o los acuerdos marco.

Existen, por tanto, diferentes modos de articular esa posible colaboración. En el ámbito del mercado de trabajo, estos mecanismos pueden aplicarse en función de los papeles asignados dentro del ecosistema a cada actor y de la decisión que tome la administración pública de referencia en cuanto al modelo prestacional que desea adoptar. No obstante, todos ellos tienen una serie de características comunes:

- Constituyen una colaboración explícita entre las autoridades y el mundo empresarial.
- Suponen una relación relativamente larga y con vocación de estabilidad.
- La financiación está garantizada en parte por el sector privado, con independencia del volumen total final de aportación pública.
- La elevada implicación del operador privado en todas las fases de despliegue, más allá de la propia ejecución de tareas operativas concretas.
- Existe un reparto de riesgos entre las partes, con transferencias entre la parte pública y privada en función de las capacidades respectivas para su evaluación, control y gestión.

---

La colaboración público-privada es un instrumento para el despliegue de políticas públicas que pone el énfasis en la eficacia y eficiencia para lograr unos determinados objetivos, bajo unos determinados parámetros en la calidad de la ejecución de tareas y la prestación de servicios.

---

Por lo que respecta a las políticas activas de empleo, además de la ya mencionada Ley de Empleo, existen diferentes referentes como el Real Decreto 818/2021, que menciona explícitamente la posibilidad de la utilización de la colaboración público-privada en los ámbitos de prospección e intermediación, así como su sujeción a determinados principios o modelos de funcionamiento, como la transparencia, la rendición de cuentas o la orientación a resultados.

Cabe recordar que el despliegue operativo sobre el terreno es competencia de los servicios públicos de empleo autonómicos, quienes acaban ejecutando las políticas activas de empleo en función de las necesidades estratégicas derivadas del contexto socioeconómico de cada comunidad, así como de las decisiones técnico-administrativas que tomen al respecto.

Esta articulación competencial acaba dibujando un ecosistema del mercado de trabajo en el que participan diferentes agentes, como son:

- La Administración General del Estado a través de sus organismos autónomos y el Servicio Nacional de Empleo.
- Los servicios públicos de empleo autonómicos.
- Otras administraciones públicas, especialmente entes locales, de una u otra forma implicados en la dinamización económica o del mercado de trabajo.
- Los oferentes y demandantes de empleo, así como otros colectivos potencialmente beneficiarios, no necesariamente activos.
- Las entidades colaboradoras privadas, con o sin ánimo de lucro.

**El papel de estas últimas acaba dependiendo de la definición del modelo prestacional** que hagan las administraciones públicas que finalmente asumen un papel activo en la ejecución de las políticas activas de empleo. Si se trata de ejecución directa, será asumido por la propia administración; si se trata de ejecución indirecta, se abre la posibilidad a la participación de una entidad privada. Respecto a esto último, a continuación, abordamos algunos aspectos de carácter jurídico y operativo.

## 4.2 / EL CONTRATO MEJOR QUE LA SUBVENCIÓN

Si la administración decide optar por un modelo de colaboración público-privada, la incorporación de entidades privadas puede realizarse por distintas vías en función de las preferencias de la administración implicada. **Las dos vías más habituales son la contractual o la subvencional.** A nuestro entender, cuando la administración decide que la prestación de la entidad privada es el servicio en sí, el modelo debería ser estrictamente contractual. Las subvenciones, como vía alternativa, sólo deberían aplicarse cuando se trata de una actividad de carácter no económico y de interés general que excluye la existencia de una “contraprestación” del beneficiario hacia la Administración Pública concedente.

Concretamente, en el caso de **las políticas activas de empleo**, tal y como están planteadas, **se trata de un modelo más próximo a la prestación contractual**, ya que hablamos de un servicio público competencia de la Administración Pública y que, incluso con la nueva Ley de Empleo, constituye un derecho para la persona perceptora. Ciertamente, hemos visto como en España algunas comunidades autónomas están ejecutando políticas de empleo vinculadas a los fondos *NextGenerationUE* en las dos modalidades, contractual y subvencional, cuando en realidad se trata del mismo servicio (la inserción laboral), que al ser algo que los ciudadanos tienen derecho a recibir, debería vehicularse vía contrato.

Así, **la subvención debería reservarse para supuestos en los que no haya contraprestación** y se limite a promover o fomentar una actividad para conseguir un determinado resultado que no es un servicio público. Ello viene recogido, además, de manera nítida en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que requiere textualmente “Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios”.

En este sentido, la línea divisoria entre la subvención y el contrato debe identificarse claramente. Efectivamente, si una empresa, sea del tipo que sea, presta servicios de inserción sociolaboral a los ciudadanos por encargo de la administración titular de la competencia, esa administración está recibiendo una contraprestación por el pago que efectúa a la empresa y esa contraprestación no es otra que el servicio que recibe el ciudadano en la medida que la empresa actúa por encargo de dicha administración competente. En este contexto, la relación entre administración y empresa no debería ser subvencional, sino contractual.

Otro aspecto relevante es el límite de los servicios que pueden ser objeto de externalización. La regulación sectorial de las políticas de empleo no identifica de manera nítida dicho límite; no obstante, parece claro que aspectos como el propio diseño de las políticas, el registro de personas desempleadas, el perfilado de usuarios e incluso la entrada de estos al sistema, son un espacio acotado a la administración competente. Estos ámbitos son, en gran medida, inherentes al ejercicio de autoridad de los poderes públicos. A partir de ahí, todos los servicios recogidos en la Cartera Común

de servicios de empleo, que van desde la orientación hasta la intermediación, pasando por el acompañamiento/tutorización y la formación/capacitación serían susceptibles de ser contratados al sector privado. Cabe destacar también la posible participación de las entidades privadas en la propia evaluación de las políticas y programas.

Por último, dentro de este apartado nos gustaría referirnos a un aspecto que nos parece relevante: Cuando se presta un servicio público a favor de los ciudadanos de obligada prestación y la nueva Ley de Empleo va en esa dirección, este servicio por el hecho de ser necesario y ser un servicio a las personas no puede ser considerado un servicio de beneficencia; es un servicio público que responde a un derecho de los ciudadanos. De hecho, la Ley de Empleo ha subido de categoría a los **servicios de empleo: es un derecho exigible por la ciudadanía que debe prestarse en condiciones de calidad.**

Esto último hace difícilmente justificable el hecho de que algunas CCAA estén reservando a entidades sin ánimo de lucro la adjudicación de servicios de atención a las personas, excluyendo a las empresas de la prestación de estos servicios. Alguna legislación autonómica pretende privarles de carácter contractual para justificar que no compitan con las empresas, si bien el TJUE ha declarado recientemente que tienen naturaleza contractual y deberían regirse por la legislación de contratos del sector público. En paralelo, el artículo 16 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública recoge la necesidad que estos servicios se liciten con respeto a los principios de igualdad de todos los operadores económicos y, por tanto, que puedan concurrir a la licitación empresas y entidades sin ánimo de lucro en igualdad de condiciones. Asimismo, siendo el servicio de empleo un servicio de prestación obligatoria para toda la ciudadanía que sea meritoria del mismo, en aplicación de las previsiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, resulta muy difícil defender que en algunas comunidades haya mercado y consecuentemente se licite sin límites y en otras no (y se reserve ese espacio a entidades sin ánimo de lucro).

## 4.3 / EL MODELO SUBVENCIONAL EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

A pesar de lo expuesto en el apartado anterior en relación con las limitaciones que suponen las subvenciones para el despliegue de las políticas activas de empleo por parte de una Administración Pública, nos gustaría hacer algunas breves referencias a varios aspectos clave de este modelo, cuando se decide su aplicación en este contexto.

Como punto de partida, la Administración Pública debe realizar un ejercicio previo de definición y caracterización clara y explícita de los requisitos, objetivos y resultados que se pretenden obtener con la concesión de la subvención. Quienes concurren a una convocatoria deben tener muy claras las exigencias previas, tanto en la ejecución

como en la posterior justificación, que se requieren para la correcta ejecución de esta. Así, **las bases reguladoras deben establecer de manera clara, inequívoca y adecuada las condiciones para la concesión, ejecución y justificación de una subvención.**

La utilización de umbrales mínimos de efectividad puede ser una herramienta útil para el correcto funcionamiento de este mecanismo una vez aplicado en este contexto. Los umbrales permiten establecer unos niveles de calidad mínimos de la intervención y si se lleva cabo una correcta parametrización y evaluación de estos, los resultados pueden ser óptimos.

Por último, **la utilización de modelos de justificación distintos al sistema de costes puede incrementar la eficacia y eficiencia de las propias subvenciones.** La utilización de mecanismos como los módulos (a partir del cálculo de costes unitarios) permite asociar de manera más directa la percepción de la subvención a la obtención efectiva de los resultados buscados, incluso con la posibilidad de revocar la concesión en caso de no lograrlos. En términos generales, simplifica las tareas que se desarrollen bajo el paraguas de la subvención y disminuye la carga burocrática y de control para las administraciones públicas. El Anexo III recoge referencias más en profundidad al respecto.

## 4.4 / CÓMO DISEÑAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

La aplicación de un modelo contractual como instrumento de colaboración público-privada para la prestación de servicios de empleo se realiza en el marco de la actual Ley de Contratos del Sector Público, que permite desplegar modelos de contratación acordes a los objetivos últimos de las políticas activas de empleo. Más concretamente, respondiendo a los criterios de eficacia, eficiencia y valor en contraposición a la subasta pura o el precio más bajo. En este sentido, ganan peso conceptos como el de **contratación estratégica o el de compra de valor**, cuyo desarrollo requiere prestar atención a determinados elementos, algunos de los cuales señalaremos a continuación.

Es claro que la mera contratación no aporta valor si esta actividad no lleva al resultado pretendido. Es por ello por lo que el pago de total o parcial por resultados es un aspecto fundamental de la contratación pública estratégica. No obstante, aplicarlo exige de un clausulado en los pliegos (técnicos y/o administrativos) **que determine de manera clara, explícita y medible los resultados y el valor que se desea contratar y obtener por el precio fijado.** Esto no sólo otorga solidez y seguridad jurídica, sino que facilita la obtención de un valor máximo por cada unidad monetaria presupuestada para el contrato. Ello requiere, entre otras cuestiones:

- A** Atender y determinar para cada caso las circunstancias y requisitos (territorio, colectivo, tipología de servicio...) que deben cumplirse en cada contrato, ajustándose pliegos y modelos a ello.

- B** Incorporar de manera articulada y coherente los clausulados sociales y medioambientales que sean pertinentes, sin alterar o modificar el objeto mismo del contrato.
- C** Establecer el precio en función del valor que se desea obtener (como establece el artículo 102.6 de la propia Ley de Contratos), incorporando también mecanismos de protección del dinero público, como objetivos de ejecución y desempeño (*key performance indicators* en inglés, habitualmente conocidos por su acrónimo *kpis*) que permitan ajustar y/o incluso paralizar la liquidación, llegado el caso.
- D** Comprar el mayor valor posible por el importe presupuestado. El caso contrario, de menor coste por un valor determinado, lleva al absurdo en muchos casos (especialmente en aquellos proyectos ligados a financiación comunitaria) de llegar a perder el diferencial entre precio adjudicado y precio presupuestado.

Este tipo de modelos contractuales no sólo mejora la eficiencia global del desempeño de las Administraciones públicas, sino que son especialmente adecuados para la naturaleza y características de las políticas activas de empleo. El Anexo III profundiza en aspectos técnico-administrativos de este ámbito.

## 4.5 / OTRAS CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA COLABORACIÓN EFICAZ Y EFICIENTE

Junto a la figura jurídica que articule la relación público-privada, es importante tener en cuenta otros aspectos que, por su incidencia, adquieren carácter estratégico:

- A** La correcta definición de objetivos, resultados o *kpis* puede acompañarse del uso de **sistemas de información que permitan un seguimiento “en tiempo real” de la ejecución de los contratos.** Existen herramientas que facilitan una toma de datos continua y automatizada, que disminuye el riesgo de incumplimiento y simplifican las labores de control de las administraciones públicas, frente a otros mecanismos más burocratizados y, especialmente, aplicados en una fase ex – post de la prestación. Esto facilita el uso de la compra estratégica y la concentración en el valor obtenido frente a otro tipo de tareas habituales en las labores de seguimiento de las administraciones.
- B** La **clarificación del reparto explícito de riesgos operacionales** entre la Administración Pública y la entidad privada es otro aspecto relevante. Dicha clarificación debe realizarse previamente y puede ir desde una concesión donde se transmite todo el riesgo

operacional a una articulación del modelo de pago, ya sea por un pago por unidad sin tener en cuenta el resultado (con cero riesgos para la entidad privada) o por un presupuesto capitolativo con unos umbrales mínimos de cumplimiento (con cien por cien de riesgo para el privado). En un proceso de construcción de un ecosistema como el que se defiende en este informe, la existencia de tramos fijos y variables en la retribución final del contrato puede ser una fórmula razonable y equilibrada.

C

Por otro lado, es importante **establecer condiciones a los operadores privados** para que ofrezcan garantías suficientes de solvencia y capacidad real de prestar servicios; se trataría de establecer, por ejemplo, unas condiciones ex - ante de tamaño y recursos suficientes. Este aspecto es relevante si se pretende que la colaboración público-privada sea madura, sólida, estable y con altas garantías de calidad.

D

En paralelo, es relevante **contar con los recursos** (de personal y sistemas) **y procesos adecuados en el ámbito de las administraciones públicas**, no sólo para garantizar la correcta ejecución de los pasos y procesos de concesión o licitación, sino para cubrir otros aspectos como:

- La posibilidad de aplicar nuevos métodos de justificación y liquidación, centrados en la eficacia y eficiencia.
- Recopilar y reportar de manera ágil realizaciones y resultados, asociadas a la propia liquidación y pago del dinero público.
- Facilitar la generación y difusión de buenas prácticas y experiencias que faciliten el aprendizaje y la transferibilidad de las experiencias de éxito.

La experiencia internacional demuestra que una mejora en la capacitación de los gestores públicos que deben diseñar y ejecutar las licitaciones y los procesos de colaboración público-privada, en general redundan en una mejora substancial del valor de lo aportado por las entidades privadas.

E

Por último, la **transparencia** a la hora de comunicar los métodos de cálculo utilizados, los estudios de necesidad realizados o una documentación completa y explícita, son fundamentales a la hora de generar un proceso con garantías y orientado a la obtención del máximo valor del dinero público aplicado.

## 4.6 / LA EVALUACIÓN, CLAVE PARA LA MEJORA CONTINUA

Uno de los aspectos que da sentido a la colaboración público-privada es que facilite la **incorporación de elementos de innovación o mejora**, a través del equilibrio entre las exigencias derivadas de un catálogo de servicios como el que se recoge en la nueva Ley de Empleo y las metodológicas o herramientas propias de la entidad contratada. Esto se asocia, muchas veces, a la posibilidad de aplicar una duración contractual suficiente como para permitir el despliegue efectivo de todos esos recursos y la absorción, por parte de la Administración pública, de esos elementos de innovación. Sin un mínimo de tiempo, que es muy superior al año presupuestario, dicha transferencia no es posible.

Para ello resulta también imprescindible **realizar una evaluación de las políticas activas de empleo y de su eficacia**, tanto de la de los agentes públicos como de los privados, que sirva de base para el rediseño del conjunto del sistema. Si se compra valor, ha de registrarse, medirse y valorarse.

Un mecanismo complementario de mejora continua puede ser la difusión de buenas prácticas hacia las y los gestores públicos y legisladores (*policymakers*) para facilitar la transición hacia modelos más eficaces y eficientes. Es importante tangibilizarlas y aproximarlas lo mejor posible a la realidad de las administraciones públicas para facilitar su transferencia.

## 4.7 / LA APUESTA POR LOS ACUERDOS MARCO

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los aspectos más contrastados tanto a nivel español como internacional es la necesidad de que los programas de empleo tengan una duración suficiente. La evidencia apunta a que especialmente aquellas actuaciones que engloban un itinerario de inserción (orientación, acompañamiento e intermediación) sólo consiguen resultados óptimos a partir de un cierto momento, tentativamente de unos 18 meses. Es por ello por lo que la referencia a los acuerdos marco en la nueva Ley de Empleo es tan alentadora.

Así, el artículo 27 de la nueva Ley habilita a la Agencia Española de Empleo y a los servicios de empleo de las comunidades autónomas para suscribir acuerdos marco, cuya duración máxima será de cuatro años, y se remite a la legislación de contratos del sector público en cuanto a su regulación sustantiva.

En ese sentido, los acuerdos marco regulados en la Ley de Contratos del Sector Público son instrumentos de racionalización de la contratación que permiten fijar las condiciones en que se ejecutarán contratos futuros (los llamados “contratos derivados” o “contratos basados” por derivar del acuerdo marco o estar basados en el mismo). Son instrumentos que funcionan en dos fases:

**A**

**Una primera fase, relativa a la adjudicación del acuerdo marco**, que selecciona proveedores y determina el precio (fijo o máximo) y las condiciones mínimas de los contratos. El acuerdo marco suele adjudicarse mediante procedimiento abierto.

**B**

**Una segunda fase, relativa a la adjudicación del contrato** derivado a alguno o algunos de los adjudicatarios del acuerdo marco. Esta segunda fase puede conllevar una segunda licitación entre los adjudicatarios del acuerdo marco si no se han fijado todas las condiciones en el acuerdo marco o si, pese a haberse fijado, el pliego así lo establece. En caso de que se hayan fijado todas las condiciones en el acuerdo marco, para el contrato derivado no es obligatoria una segunda licitación. Esta segunda fase no se adjudica mediante procedimiento abierto, sino cursando una invitación a los adjudicatarios del acuerdo marco en la primera fase.

---

El acuerdo marco es un instrumento muy consolidado en el ámbito de la contratación pública en España, utilizado normalmente por centrales de contratación de suministros tanto estatales como autonómicas, especialmente para productos y servicios de carácter homogéneo (que no requieren de una especificidad adaptada a condiciones particulares de cada órgano de contratación), de uso común en la Administración (material de oficina, seguros, etc.) e incluso sectorial (son el instrumento por excelencia para la compra centralizada de medicamentos, por ejemplo). La experiencia en estos ámbitos puede ser muy útil en su aplicación en las políticas activas de empleo.

---



## 05

### A MODO DE SÍNTESIS

Los actuales cambios en el mundo del trabajo y el empleo suponen retos muy relevantes para los servicios públicos de empleo. Tanto la experiencia acumulada como las opiniones expertas apuntan a la colaboración público-privada como una herramienta útil para afrontarlos.

La Unión Europea apuesta, pese a no tener competencias para ello, de manera más o menos explícita por esa línea, con la posible incorporación de la colaboración público-privada a la panoplia de herramientas en torno a las políticas activas de empleo.

España está alineada con la Unión Europea, y su ordenamiento jurídico y despliegue operativo actual ya reconocen la posibilidad y viabilidad de la colaboración público-privada, aunque existen algunas barreras para un uso verdaderamente eficaz y eficiente. La nueva Ley de Empleo introduce novedades y cambios que prometen facilitar este proceso, si bien podrían requerir de desarrollos normativos y mejoras operativas.

Algunas de esas mejoras pasarían por una mejor selección de los instrumentos técnico-jurídicos más adecuados para cada caso y circunstancia, así como de la introducción de determinados ajustes técnicos y metodológicos en su implementación.

De entre ellos, cabe destacar la necesidad de optar por un modelo contractual más que subvencional, la posibilidad de aprovechar la figura de los acuerdos marco que de estabilidad temporal a las operaciones, la fijación de la aportación de valor como eje fundamental de todas las fases de la colaboración público-privada y, en definitiva, entender ésta como una palanca fundamental para crear un ecosistema de prestación de servicios de empleo equilibrado y eficiente que dirigido por las administraciones competentes dé cabida a las entidades privadas.

# ANEXOS

---

## ANEXO I TENDENCIAS Y CASOS PRÁCTICOS CPP DENTRO Y FUERA DE LA UE

---

La evolución y tendencias en el mercado de trabajo y su respuesta	25
Ejemplos en la EU y el Reino Unido	
Diseño e implementación de las PAE y articulación de la CPP en el modelo	26
Programa STOM	
Programa KROM	27
Captación de recursos para el SPE desde los proveedores privados a través de la CPP	29
El modelo anglosajón en acción: Irlanda	
El modelo anglosajón en acción: Reino Unido	
Reducción de costes y mejora de la eficiencia con la intervención de la CPP	29
El ejemplo de Francia en la reducción de costes	
El ejemplo de Bélgica (Flandes) en la mejora de la eficiencia	
Ejemplos fuera de la UE	30
La (re)construcción de un ecosistema público con la sociedad civil y los operadores privados (Con y sin ánimo de lucro) en torno a la CPP	

---

## ANEXO II EL CASO ESPAÑOL PARA LAS PAE Y LA CPP EN EL MARCO DE LA UE

---

El marco de la Unión Europea para las políticas de empleo	25
La estructura institucional de las políticas de empleo	
Las estrategias de empleo de la UE	26
Las PAE en el contexto de la UE	
Algunas valoraciones globales respecto de la UE y las PAE	27
Las PAE en España, en especial el rol de la colaboración público-privada	29
La evolución del marco legislativo para las PAE y la CPP en España	
La Nueva Ley 3/2023 de Empleo, las PAE y la CPP	
Algunas valoraciones globales sobre PAE, marco legal y CPP en España	

---

**ANEXO III****APORTACIONES JURÍDICAS Y OPERATIVAS  
A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

---

Marco conceptual y referencias legislativas en España	41
La definición de Colaboración Público-Privada	41
El referente legal en España	42
El posible impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la configuración de la CPP	44
La CPP en políticas de empleo	44
La configuración del ecosistema y las partes interesadas en el ámbito del empleo	44
Los modelos de ejecución de las Políticas de Empleo y el papel de la CPP	45
El modelo subvencional en acción: evolución hacia la efectividad y los resultados	50
El modelo contractual: eficiencia y contratación pública estratégica	52
Otros elementos esenciales para la CPP: seguridad jurídica y rendición de cuentas	54

# ANEXO I

## TENDENCIAS Y CASOS PRÁCTICOS CPP DENTRO Y FUERA DE LA UE

### **LA EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS EN EL MERCADO DE TRABAJO Y SU RESPUESTA**

El análisis de ejemplos de articulación de la colaboración público-privada, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, y para las Políticas Activas de Empleo, puede realizarse bajo diferentes prismas. A efectos ilustrativos y con relación al informe preparado, los ejemplos recogidos giran en torno a cuatro elementos clave para una Colaboración Público-Privada efectiva y cómo se han desplegado en diferentes países y modelos:

- La articulación de la CPP en el ecosistema de las PAE desde la perspectiva de su diseño e implementación.
- La vinculación de la CPP a la captación de recursos (materiales, humanos, tecnológicos, financieros) para el SPE desde los operadores privados.
- La CPP como palanca para la reducción de costes y la mejora de la eficiencia en la ejecución de las PAE.
- La construcción de la CPP en el marco de un nuevo modelo articulación del papel público, privado (con y sin ánimo de lucro) y de la sociedad civil.

En términos generales, el despliegue ilustrado por los distintos ejemplos responde a tendencias y evoluciones en el mercado de trabajo y los modelos productivos que van generando retos crecientes frente a las respuestas y recetas tradicionales de los Servicios Públicos de Empleo (SPE). Así, por ejemplo, la evolución sociodemográfica en los países de la OCDE ejerce una presión creciente sobre muchos servicios sociales y convierte en fundamental la ampliación de la base del mercado de trabajo, con la activación e incorporación del máximo número de colectivos posibles.

Lo anterior se produce además en un contexto relativamente restrictivo en las AAPP para ampliar el gasto y la inversión en nuevas y mayores capacidades de esos SPE, limitando su respuesta, tanto en volumen como en rapidez y agilidad. En ese sentido, alcanzar determinados colectivos y conseguir su activación e incorporación exige de servicios cada vez más personalizados y especializados, además de la coordinación e integración con otras políticas sociales. Ello incrementa la presión sobre los SPE para lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus intervenciones.

La CPP se interpreta como una oportunidad para incorporar tanto saber-hacer como recursos e inversiones a las PAE impulsadas desde los SPE. La Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, en su estrategia lanzada en 2021 ya apunta al impacto positivo y la importancia que esta colaboración puede suponer para asegurar las capacidades y alcance de las políticas de empleo en este contexto. En ese sentido, maximizar la eficiencia, entendida como coste unitario por intervención y, específicamente, por resultado obtenido, es indispensable para atender al volumen generado por la incorporación de todos los potenciales colectivos-objetivo del SPE.

La evidencia acumulada en los ejemplos que se recogen en este Anexo apunta a la capacidad de la CPP no sólo para alcanzar la eficiencia anterior, sino para añadirle la dimensión de velocidad en la obtención del resultado, crítica para prevenir situaciones de cronificación. Ese tipo de situaciones suele consumir muchos más recursos una vez presentes y resulta menos costoso realizar una labor de prevención, minimizando su porcentaje respecto del total de perfiles susceptibles de ser atendidos.

No obstante, la presencia de la CPP debe entenderse también dentro de un marco más amplio, de transformación y cambio en los modelos de gobernanza y estructuración del mercado de trabajo y el ámbito del empleo. La evidencia de los ejemplos apunta hacia la aparición de un "ecosistema laboral" en el que múltiples agentes intervienen, colaboran y desempeñan diferentes funciones, en virtud de sus competencias, capacidades o, incluso, sus obligaciones legales.

En muchos casos, la tendencia apunta hacia un papel creciente de los SPE como “facilitadores” o “impulsores” dentro de ese ecosistema laboral, más orientados a los ámbitos estratégicos y de coordinación y menos hacia la prestación directa de servicios a las personas usuarias. Existen al menos tres factores que coadyuvan y aceleran ese proceso:

- Una percepción del público de cierta desconfianza respecto de las capacidades de los SPE y la calidad de sus prestaciones de servicios y una creciente exigencia respecto de la calidad y resultados esperados.
- La creciente presencia de las tecnologías de la información y la digitalización en la planificación, coordinación y ejecución de las PAE. Por un lado, facilita la coordinación de múltiples agentes; por otro, incrementa la capacidad de los SPE para colaborar con muchas tipologías de agentes, incluyendo aquellas/os de nicho o hiperespecializados. La posibilidad adicional que brinda el uso de la minería de datos/*big data* o incluso modelos de inteligencia artificial favorece la incorporación del máximo número de agentes, también como fuentes de datos para mejorar el impacto de esas tecnologías.
- La existencia y adopción de modelos de gobernanza que simplifican la gestión por parte de los SPE y que les permiten concentrarse en tareas estratégicas y de seguimiento, evaluación y mejora continua de los servicios. Figuras como la de “contratista principal” o el modelo de Gestor del Sistema de Servicios permiten delegar desde los SPE tareas operativas en terceros, quienes asumen la carga de coordinación y apoyo a operadores/as y agentes más pequeños o muy locales. El SPE se puede concentrar en el desarrollo de las políticas y la consecución de mejoras de eficacia y eficiencia, minimizando las cargas administrativas y burocráticas.

## **EJEMPLOS EN LA UE Y EL REINO UNIDO**

### DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS PAE Y ARTICULACIÓN DE LA CPP EN EL MODELO

#### El ejemplo de Suecia

El modelo sueco de diseño e implementación de las PAE está en proceso de ajuste y cambio, aplicando un enfoque que toma como referencia distintas experiencias, como las de Australia o Bélgica (Flandes) para transformarlo hacia:

- Una mayor eficiencia, buscando el máximo coste-efectividad posible (con reducción presupuestaria global) y el incremento de la satisfacción de las personas usuarias.
- Un cambio en el papel del PES, ahora más de orientación y guía sobre el mercado de trabajo y sus agentes, que de diseño y provisión directa de los servicios de empleo. Esto conlleva también un ajuste de los perfiles laborales de sus equipos, que pasan de tareas más de contacto directo con las personas usuarias a otras asociadas a la gestión de las contrataciones de servicios o el control de calidad y mejora de estos.
- Una mejora en la perfilación y segmentación de las personas usuarias para mejorar la capacidad de respuesta posterior de las/los prestadores. En ese sentido, si bien el PES es el punto de contacto inicial, la prestación se realiza por un tercero, siendo la persona usuaria quién toma la decisión de quién prestará el servicio en su caso concreto.
- Una mejora en la monitorización de la prestación de los servicios de empleo, tanto para asegurar los objetivos, resultados y estándares mínimos acordados (y con ello los pagos, muy orientados a resultado/éxito) como, por otra parte, para fomentar la competencia y ofrecer información sobre los resultados y calidad de cada proveedor de servicios.

Este modelo tiene su plasmación concreta en el principal programa de empleo del país, el denominado Apoyar y Emparejar (STOM en su acrónimo sueco en adelante), que progresivamente está siendo sustituido por otro aún más alineado con los principios antes descritos, denominado Equipar y Emparejar (KROM en su acrónimo sueco en adelante).

#### PROGRAMA STOM

El Programa STOM es un servicio orientado a resultados, prestado básicamente por operadores privados y basado en la elección de la persona usuaria: Es ella quién decide qué proveedor se encargará de su acompañamiento hacia el empleo, los procesos formativos, etc. Los proveedores están sometidos a un sistema de *rating* que puntúa la calidad, efectividad, etc., de su servicio para facilitar la decisión de cada persona. En ese sentido, se publica periódicamente una “clasificación” de los prestadores en función de la puntuación que han obtenido en el período.

El Programa se despliega en 72 áreas territoriales, donde las entidades privadas pueden operar en una, varias o todas. El PES puede ofrecer información, pero no puede condicionar la decisión de la persona usuaria. Sí que establece el “canal” o “nivel” de asistencia que la persona necesita, a lo que estará obligado a cumplir el proveedor que se seleccione (para evitar, entre otras cuestiones, el efecto *cream skimming*). El Programa establece así 4 niveles de asistencia, dos básicos (sin y con apoyo con el idioma para migrantes) y reforzados (también sin y con apoyo en el idioma).

La elección del nivel está en manos de la opinión (y experiencia) de la persona del PES encargada de gestionar cada caso, ya que no existe una herramienta formal de perfilación o segmentación. Todos los niveles cuentan con un período inicial de prestación de 90 días, que pueden ampliarse otros 90 días a criterio de la persona gestora del PES. En los niveles 3 y 4 se pueden añadir otros 90 días adicionales, hasta un total máximo de 270 días. Cada nivel tiene diferentes tipos de servicios y actividades, cosa que también se refleja en los reembolsos/pagos de los mismos.

El pago se basa en una combinación de tarifas diarias para la prestación con otras vinculadas a resultados/éxito. Existe, además, un “bonus por velocidad” que permite solicitar el cobro de todas las tarifas diarias del período estándar de prestación incluso si se ha alcanzado el empleo antes. En este modelo STOM, las tarifas diarias acaban representando entre el 50 % y el 70 % del total a cobrar por un operador privado.

#### PROGRAMA KROM

Este Programa está camino de convertirse en el principal del mercado de trabajo en Suecia, sustituyendo a STOM. El esquema básico de los dos programas es muy similar, aunque KROM presenta algunas diferencias significativas, como una mayor orientación a resultados o una búsqueda más intensa de su eficacia y eficiencia, incrementando el papel de las herramientas formales y los sistemas de información. También enfatiza la selección (a través del propio mercado) de proveedores de servicios de calidad y una estrecha monitorización sobre su desempeño, con un alto nivel (mayor que en STOM) de asociación del pago a la obtención de resultados/éxito.

En primer lugar, se enfatiza la fase de perfilación y segmentación, habilitándose una herramienta formal para estas tareas. No obstante, los resultados son orientativos y no obligatorios para la persona gestora del PES, que retiene la decisión final sobre el tipo de prestación de servicios que debe recibir cada persona usuaria. En ese sentido, KROM establece 3 niveles de atención (A, B y C), asociados a la “distancia” de la persona usuaria respecto del mercado de trabajo.

Cada nivel tiene una duración y una tipología de servicios distinta, si bien todos los proveedores de servicios de empleo están obligados a prestarlos una vez la persona usuaria los ha escogido como tales. En esa línea, el modelo busca transferir de manera lineal el riesgo financiero desde el PES hacia el proveedor de servicios en función de las necesidades y duración de las prestaciones (con más duración equivaliendo a más riesgo).

El sistema de *ratings* para los proveedores y la orientación a resultados en cuanto a los pagos se mantienen en KROM. De hecho, la estructura de pagos se ajusta para incrementar todavía más el peso del factor resultado/éxito frente al cobro por tarifa diaria y, con ello, a una acción directa del mecanismo de mercado en la mejora de la prestación del servicio.

En este modelo, al disminuir el peso de la tarifa diaria, la mera prestación del servicio no asegura necesariamente una retribución suficiente, y deben obtenerse resultados para alcanzar el punto de equilibrio o resultados económicos positivos. Así, las tarifas diarias están ahora entre el 44 % y el 33 % de lo que puede cobrar una entidad por su prestación en un itinerario (casi la mitad de lo ofertado en STOM). Con ello se ha buscado incrementar las barreras de entrada e incrementar la calidad y solvencia de quienes participan en el mercado de la prestación de servicios.

El ejemplo de Dinamarca

Dinamarca tiene un sistema muy descentralizado en el que las EELL juegan un papel importante en el diseño y provisión de las PAE y, en general, las políticas de empleo. La estructura básica se articula en torno a un Ministerio más provisor de la arquitectura estratégica y del apoyo a los municipios, quienes se encargan de ejecutarlas, completándose el modelo, que conforma un ecosistema, con diferentes estructuras de consulta para asegurar la participación de las partes interesadas (*stakeholders*) en el diseño y la ejecución. A pesar de dicha descentralización, los operadores privados juegan un rol fundamental en la provisión final de los servicios para el empleo.

La estructura básica sobre la que se organizan las políticas de empleo en Dinamarca consta de tres niveles: nacional; regional; local. Los que mayor peso tienen en términos estratégicos y operativos son el nacional y el local, aunque el regional desarrolla una actividad importante de coordinación. Los niveles en términos operativos son:

- **Nivel Nacional:** El Ministerio de Trabajo cuenta con una estructura de agencias autónomas, siendo la equivalente a un "PES" la Agencia Nacional Danesa para el Mercado de Trabajo y la Contratación (con el acrónimo en danés STAR, de ahora en adelante), asumiendo básicamente un rol de diseño de estrategias y líneas de trabajo (también en el plano legal), operativizadas más tarde en el nivel local. Entre las responsabilidades de STAR destacan las labores de coordinación explícita con los agentes (y *stakeholders*) del ecosistema, el apoyo directo a los municipios en la implementación y la puesta a disposición de una plataforma TIC común, tanto para la prestación como la supervisión de los servicios. Asume, por tanto, un rol importante de seguimiento, así como de captación y diseminación de mejores prácticas entre los municipios.
- **Nivel Regional:** STAR tiene tres Oficinas del Mercado de Trabajo regionales, que asumen las tareas de coordinación operativa y de implementación de las políticas y los programas con los municipios y las distintas herramientas previstas (desde los *job centres* a la Formación Profesional y Ocupacional, etc.). Básicamente asumen las tareas sobre el terreno de STAR y un papel de interlocución más directo con las estructuras de participación de *stakeholders* y las/los agentes regionales del ecosistema. También juegan un papel importante en la supervisión y control directo sobre los municipios en la implementación de los servicios.
- **Nivel Local:** Los 98 municipios daneses tienen la responsabilidad directa sobre la implementación operativa de las políticas de empleo y, concretamente, las PAE, a través de 94 *job centres*, en los que se desarrollan principalmente las operaciones de acompañamiento. Los municipios se responsabilizan de la gestión de los IPE y la obtención de los objetivos y resultados previstos. La legislación danesa permite el *outsourcing* de los servicios de empleo; cada municipio tiene autonomía para contratar a su proveedor de servicios, bajo unos mínimos comunes y sometiéndose el operador a las obligaciones del propio municipio en términos de PAE.

De manera complementaria, existen 22 Fondos de Seguro de Desempleo, que son los que asumen la entrega de las prestaciones de por desempleo y, desde el año 2020 progresivamente, también una parte del contacto operativo con las personas beneficiarias en términos de PAE, siempre en coordinación con STAR, las/los *stakeholders* y, principalmente, los municipios como responsables ejecutores de las PAE.

En paralelo a cada nivel de las estructuras operativas, existen una serie de órganos de coordinación y participación para asegurar y facilitar la implicación de los *stakeholders* en el diseño, ejecución y monitorización de las políticas de empleo. Su papel es más consultivo que operativo, pero tienen actividades relevantes en el seguimiento, evaluación y, en algún caso, coordinación entre los agentes del ecosistema de las PAE.

El resultado de estas estructuras operativas y participativas es un modelo altamente descentralizado, con una alta aplicación del concepto de ecosistema y muy orientado a la ejecución operativa y los resultados. En ese sentido, desde el mismo diseño de las políticas se tiene muy en cuenta cómo se pueden o deben ejecutar sobre el terreno, facilitado todo ello por los distintos mecanismos de participación y la involucración de todas las partes interesadas.

No obstante, también es un sistema que se enfrenta a importantes desafíos, algunos derivados de esta misma estructura y otros propios de la configuración del mercado de trabajo danés. La alta descentralización, por ejemplo, conduce a un nivel elevado de fragmentación de los mercados y de la propia estructura de provisión de servicios, tanto ejecutados por medios propios como externos privados. Existen, además, importantes desequilibrios en algunos indicadores, especialmente en algunos colectivos de alta vulnerabilidad como las/os migrantes.

Unos de los principales agentes que se enfrentan a esos desequilibrios son las proveedoras de servicios de empleo privadas, con y sin ánimo de lucro. La legislación y la normativa del PES concentra su actividad en los colectivos con los perfiles de empleabilidad más complejos, como los antes citados. En 2023 hay en torno a 60 operadores privados, contratados por los municipios y supeditados a los requisitos y obligaciones de supervisión y resultados de los mismos.

## **CAPTACIÓN DE RECURSOS PARA EL SPE DESDE LOS PROVEEDORES PRIVADOS A TRAVÉS DE LA CPP**

### ***El modelo anglosajón en acción: Irlanda***

En 2015, el gobierno irlandés lanzó JobPath, su primer programa de empleo por contrato a nivel nacional. Su objetivo era utilizar los servicios de proveedores externos especializados para abordar el desempleo persistente y de larga duración, resultante de la crisis financiera y en los entornos del 60%. A los proveedores de servicios se les dio solo tres meses para construir la oficina y la infraestructura de TI, contratar y capacitar al personal y comenzar la prestación de servicios, aportando la inversión inicial y asegurando la disponibilidad de los recursos para la realización de las actividades, cosa que el SPE no podía abordar.

En 2019, una evaluación de control aleatorio de la OCDE confirmó que JobPath logró ayudar a los solicitantes de empleo a asegurar tanto trabajo como mayores ingresos. La evaluación también reforzó otras evaluaciones independientes que muestran altos niveles de satisfacción de los clientes con el servicio contratado.

### ***El modelo anglosajón en acción: Reino Unido***

En el Reino Unido, entre 2011 y 2012, 18 proveedores de servicios privados invirtieron en torno a 676 millones de euros en la iniciativa estrella del gobierno del Reino Unido, el Programa de Trabajo de la Iniciativa de Empleabilidad, articulada como un partenariado entre organismos públicos, privados y de empresas sociales. Esta inversión aumentó rápidamente la capacidad del SPE para ayudar a los desempleados durante un período de restricciones financieras significativas para el sector público y redujo sustancialmente el riesgo financiero del Servicio para desarrollar nuevas intervenciones.

Entre 2011 y 2017, el Programa apoyó a más de 2.000.000 de personas con más de 630.000 puestos de trabajo. Los costos por colocación cayeron de alrededor de 7.500 € a en torno a 1.800 €. Un análisis de costo-beneficio identificó, además, un retorno de 3,75 € por cada 1,17 € gastado en el Programa, en términos de eficiencia alcanzada.

## **REDUCCIÓN DE COSTES Y MEJORA DE LA EFICIENCIA CON LA INTERVENCIÓN DE LA CPP**

### ***El ejemplo de Francia en la reducción de costes***

En Francia, Unédic (agencia encargada de gestionar el seguro de desempleo en el país) en 2006 encargó a Ingeus que realizara una prueba piloto de apoyo intensivo y específico para aquellas personas en riesgo de desempleo a largo plazo para probar si era posible lograr una mayor eficiencia y un ahorro acumulado en la prestación del servicio.

La evaluación de Unédic mostró que los clientes permanecieron en las prestaciones durante una media de 23,38 meses sin la intervención piloto adicional, con un coste de 128,2 millones de euros en seguro de desempleo (a precios de 2006). Al trabajar con clientes que habían estado desempleados durante más de 13 semanas, Ingeus logró una tasa de colocación del 73 %, de los cuales el 85 % se mantuvo en el empleo durante al menos 3 meses. Unédic estimó que los ahorros generados a través de las primeras intervenciones se acercaron a los 24 millones de euros y, por consiguiente, adoptó el servicio.

### ***El ejemplo de Bélgica (Flandes) en la mejora de la eficiencia***

VDAB es el SPE de la región flamenca de Bélgica, siendo pionero (desde 2013) en la implantación de soluciones tecnológicas para desarrollar 'servicios abiertos' en el contexto de las PAE y en relación al mercado de trabajo. Esto le ha permitido adoptar un papel más de "guía" o de "conducción" en el mercado laboral, estimulando la innovación y la cooperación entre los sectores público, privado (con y sin ánimo de lucro) y la implicación de las/los *stakeholders* y logrando con ello una mejora significativa en la eficiencia global del ecosistema.

VDAB ha logrado esto mediante la apertura de la arquitectura TIC de sus servicios internos, incluido su motor de emparejamiento para el empleo (*matching*) o un asistente *online*, para que los utilicen organizaciones externas en sus propios sistemas de información de manera integrada (*seamless*). Estos servicios abiertos se desarrollaron en colaboración con organizaciones externas (agencias de contratación privadas, empleadores, *startups*, etc.), que cooperaron para configurar las ofertas en la plataforma y mejorar el valor añadido final y la eficiencia alcanzadas.

## **EJEMPLOS FUERA DE LA UE**

LA (RE)CONSTRUCCIÓN DE UN ECOSISTEMA PÚBLICO CON LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS OPERADORES PRIVADOS (CON Y SIN ÁNIMO DE LUCRO) EN TORNO A LA CPP

### ***El ejemplo de Canadá***

En 2018, una auditoría independiente sobre el ecosistema del mercado de trabajo orientado a la empleabilidad, en la provincia canadiense de Ontario, identificó que su tasa de empleo era demasiado baja para mantener, en su configuración histórica, los servicios públicos existentes y que adicionalmente, estaban logrando malos resultados en el mercado laboral, en parte por su alta fragmentación.

Las autoridades encargaron a una empresa del grupo Ingeus, WCG, que pusiera a prueba un nuevo enfoque para gestionar y mejorar el ecosistema en el ámbito de la fragmentación y los proveedores más pequeños. El modelo propuesto fue el *Service System Manager (SSM)*, en el que WCB asume un papel de “contratista principal” y liderazgo, de manera que actúa “en nombre de” la autoridad pública en el diseño e implementación de los modelos locales de prestación de servicios, para los proveedores más pequeños. También se involucra en la gestión y mejora del desempeño, así como en el desarrollo de una nueva infraestructura tecnológica y de sistemas de información para vincular a todos los participantes del ecosistema.

El modelo SSM ha reducido la cantidad de contratos que el gobierno provincial necesita administrar, pasando de 1.000 a sólo 15 grandes contratos. Los datos sugieren que el modelo SSM está permitiendo que el gobierno provincial se concentre en su papel de “guía” del mercado laboral, mientras aumenta la eficacia de los proveedores más pequeños a través de la introducción de canales digitales integrados, una mejor gestión del desempeño de los servicios y una financiación basada en el resultado (que asciende al 20 % del total).

### ***El ejemplo de Australia***

El caso de Australia presenta algunas particularidades, ya que las entidades de la economía social y confesionales (como la Iglesia Católica o el Ejército de Salvación) desempeñan un papel importante en la prestación de servicios de empleabilidad en Australia. Si bien están sujetos a las mismas condiciones de contratación y desempeño que los proveedores públicos o privados, y deben registrarse en la misma plataforma informática estatal, se benefician de formas legales más favorables desde el punto de vista financiero para llevar a cabo su negocio.

Australia se destaca por el desarrollo de un organismo específico y representativo del sector que proporciona una plataforma para que los proveedores intercambien las mejores prácticas y ayuden a desarrollar la capacidad de las entidades comunitarias más pequeñas para participar en el mercado de prestación de servicios asociadas a las PAE. En ese sentido, el propio Servicio Nacional de Empleo Australiano (NESA en el acrónimo inglés) ayuda a la incorporación de proveedores al mercado a través de formación y capacitación para transformar entidades más vinculadas a la prestación de “servicios sociales” hacia un papel más directo en los procesos de empleabilidad, orientados a resultados y con una interlocución directa hacia las empresas y las oferentes de puestos de trabajo.

# ANEXO II

## EL CASO ESPAÑOL PARA LAS PAE Y LA CPP EN EL MARCO DE LA UE

### EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

#### *La estructura institucional de las políticas de empleo*

España desarrolla sus Políticas Activas de Empleo (PAE) en el contexto de la Unión Europea (UE) y, por tanto, su diseño e implementación debe respetar el marco legal comunitario y, en su caso, alinearse con la estrategia propuesta desde instituciones como la Comisión Europea o el Consejo de la UE, con las limitaciones que la arquitectura institucional de la UE plantea.

La UE carece de competencias directas en materia de empleo, si bien ha establecido una serie de mecanismos que permiten la coordinación de las políticas de empleo entre los Estados miembro (EEmm). El propio Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece una serie de objetivos que abarcan, entre otros aspectos, el desarrollo de una “estrategia coordinada para el empleo” (Art. 145 TFUE) en el plano de las personas y los propios mercados laborales.

En esa línea, los artículos 147, 148 y 149 establece el respeto a las competencias de los EEmm y no armonización de sus legislaciones, pero también las bases y el circuito para la coordinación de las políticas de empleo, incluyendo el Semestre Europeo. El Semestre cuenta con sus informes anuales y recomendaciones específicas por país, en las que Comisión y Consejo analizan la estructura y aplicación de las políticas en cada Em y establece unas indicaciones concretas al respecto. Dichas indicaciones, en el período 2021 a 2027, por ejemplo, acaban condicionando la percepción de los Fondos de la UE.

En definitiva, la UE no cuenta con competencias pero sí condiciona fuertemente las políticas de empleo de los EEmm mediante sus orientaciones y el sistema de monitorización que supone el Semestre Europeo; asimismo, establece unos objetivos comunes y sistemas de coordinación, al objeto de alcanzar altos niveles de empleo como parte de la estrategia económica de la UE, enfatizando además la adaptación profesional de la fuerza de trabajo a las circunstancias cambiantes de la economía y la producción.

#### *Las estrategias de empleo de la UE*

La UE lleva planteando iniciativas y estrategias en torno a las políticas de empleo desde hace más de 25 años, siendo un antecedente inmediato la Estrategia Europa 2020, formulada en 2010, en la que se plantea un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con un objetivo de alto nivel de empleo. Su relación con la crisis inmediatamente anterior de 2008 es muy clara y, de hecho, plantea tres objetivos directamente vinculados con el empleo:

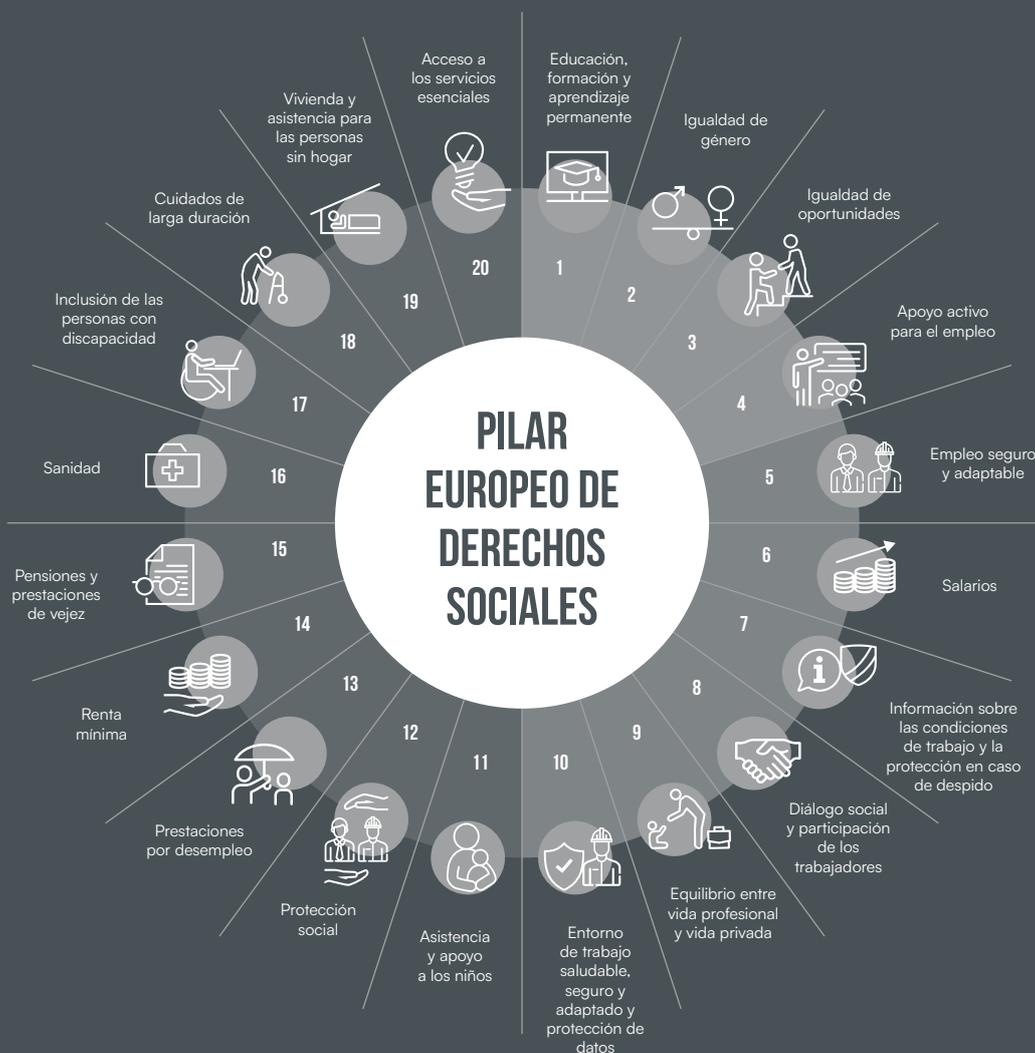
- El 75 % de la población entre 20 y 64 años debe estar empleada.
- El porcentaje de abandono escolar debe ser inferior al 10% y al menos el 40 % de la generación más joven debe tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debe amenazar a 20 millones menos de personas.

Para alcanzarlos, esa estrategia plantea, entre otras, dos “iniciativas emblemáticas” en torno a las políticas de empleo:

- “Una agenda para las nuevas cualificaciones y empleos”, en la que se busca aumentar la participación laboral y adecuar, mejor y de manera dinámica la oferta y la demanda de empleos.
- “Plataforma europea contra la pobreza”, en la que se busca trabajar con los colectivos más vulnerables, a través de la innovación social y también del empleo como herramienta de lucha contra la pobreza y por la integración social.

Con todo ello se establecen las bases de lo que será la estrategia de la UE a partir de ese momento: búsqueda de altos niveles de empleo, con la incorporación de colectivos vulnerables y/o alejados del mercado laboral y con especial atención a la adaptación y ajuste de las personas en su vida laboral y de la oferta y demanda de empleo. Para ello, además, se apunta a la progresiva colaboración entre el ámbito público y el privado, con la implicación de las/os *stakeholders* (agentes sociales y sociedad civil, ciudadanía, empresas privadas...) en la estrategia.

La evolución de la estrategia antes descrita lleva a la formulación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) (PEDS) y de su Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales [COM (2021) 102 final] (PAPEDS), que son el marco en el que se encuadran las recomendaciones y el despliegue de las políticas de la UE en torno al empleo, incluyendo entre otros el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.



Entre los principios del PEDS se incluye expresamente el denominado “apoyo activo para el empleo” (Principio 4) como un derecho universal, en el que se perfilan dos elementos esenciales de la atención que reciban las personas: debe ser personalizada; puede también tener como objetivo el autoempleo. La atención incluye ayuda para la búsqueda de empleo; formación y reciclaje; transferir la protección social y la formación durante las transiciones profesionales que, en el caso del colectivo juvenil, se extiende de manera explícita a la educación continua y la formación en el puesto de trabajo. También apunta a los procesos de cronificación y desempleo de larga duración, incluyendo una evaluación individual como tarde a los 18 meses de la situación de desempleo.

El PAPEDS, tras el impacto de la pandemia de la COVID-19, toma el empleo como un protagonista esencial de su despliegue, explicitando:

- La prioridad de la UE en cuanto a conservar y crear nuevos puestos de trabajo.
- Invertir en las personas para facilitar la transición laboral intersectorial. Incrementar la participación en el mercado laboral y la calidad del empleo que ahí se oferta.

Por ello, la UE considera que las políticas europeas deben concentrarse en “la creación de empleo de calidad, el perfeccionamiento y el reciclaje profesional y la reducción de la pobreza y la exclusión social”. En ese sentido, se actualizan los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y se fijan para 2030 los siguientes:

- Al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años debe tener empleo: con una reducción a la mitad de la brecha de género; con un aumento de la provisión de educación infantil, para una mejor conciliación de la vida profesional y privada y favorecer la participación de las mujeres en el mercado de trabajo; con una reducción del número de jóvenes que ni estudian ni trabajan al 9 %; asegurándose que los grupos subrepresentados participen en el mercado de trabajo “al máximo de su capacidad”.
- Al menos el 60 % de adultos deben participar anualmente en actividades de formación, especialmente en competencias digitales: al menos el 80 % de personas entre 16 y 74 años deben contar con capacidades digitales básicas; se debe producir una reducción más grande aún del abandono escolar prematuro.
- Reducir en 15 millones más de personas el número de aquellas que están en situación de pobreza o exclusión social, entre ellas al menos 5 millones deben ser menores.

Las PAE se entienden como una herramienta indispensable para lograr esos objetivos y desplegar de manera efectiva el PAPEDS en su formulación actual. Así, la Comisión llama a los EEmm a “diseñar y aplicar paquetes coherentes de medidas que promuevan el apoyo activo eficaz para el empleo”.

### **Las PAE en el contexto de la UE**

Las medidas de PAE apuntadas para los EEmm en línea con el PEDS y el PAPEDS se recogen en la Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo de 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (C/2021/1372), donde se definen las denominadas medidas EASE (*Effective Active Support of Employment*). Los componentes de estas medidas son tres:

- 1. Incentivos a la contratación y apoyo al emprendimiento:** promover creación de empleo de calidad en los sectores digital y ecológico; reforzar los sistemas de aprendizaje y prácticas remuneradas; apoyar subvenciones, préstamos y capital para empresas emergentes a fin de promover el emprendimiento, en particular apoyo personalizado para grupos infrarrepresentados y desfavorecidos, así como proyectos sociales ecológicos y digitales.
- 2. Formación y reciclaje profesionales:** poner en marcha una estrategia general de cualificación; crear y poner a disposición de los interesados información estratégica sobre las necesidades del mercado de trabajo; derechos de formación y orientación de calidad para las personas adultas (combinación con permisos retribuidos para la formación); reconocimiento y validación del aprendizaje y la experiencia (recomendación de las micro credenciales).
- 3. Apoyo de los servicios públicos de empleo a las transiciones laborales:** prestaciones de apoyo personalizado a los demandantes de empleo, que incluye asesoramiento, orientación y tutoría, evaluación y validación de capacidades, asistencia en la búsqueda de empleo y/o apoyo al emprendimiento y derivación a los servicios sociales, cuando se considere necesario; ofrecer apoyo a los trabajadores en procesos de reestructuración empresarial.

En este contexto se apunta de manera más clara a una posible articulación de la Colaboración Público-Privada (CPP), al exigir que los servicios públicos posean las capacidades operativas que se requieren para llevar a cabo su apoyo a las transiciones laborales, que puede hacerse directamente o bien “de otro modo”, aspecto que puede dar cabida a la colaboración privada en este papel protagonista en las transiciones laborales de los servicios públicos de empleo. El despliegue de las PAE vuelve a ponerse de relieve en la *Proposal for the Joint Employment Report From the Commission and the Council* [COM (2022) 783 final] que, de acuerdo con la arquitectura institucional de la UE, sirve de base para la elaboración de las orientaciones de las políticas de empleo de los EEmm, donde se apunta a que esas políticas se orienten hacia:

- Reforzar la eficiencia y la eficacia de las PAE y capacidad de los servicios públicos de empleo. En este ámbito, una mayor inversión en los servicios públicos de empleo, así como a la formación adecuada de su personal se consideran factores esenciales.
- Prestar apoyo a los trabajadores y hogares más afectados por las transiciones digital y ecológica, especialmente a los más vulnerables, mediante programas específicos de empleo, incentivos a la contratación y seguridad de ingresos con un enfoque de inclusión activa.
- Mejorar las perspectivas de los jóvenes en el mercado de trabajo, fomentando una formación profesional de calidad y ofreciendo apoyo específico de los servicios públicos de empleo (que incluya la tutoría, la orientación y el asesoramiento).

## **Algunas valoraciones globales respecto de la UE y las PAE**

Los fines de las orientaciones en políticas de empleo de la UE han permanecido constantes, en el sentido de que siguen siendo conseguir altos niveles de empleo, una mayor participación en el mercado de trabajo, incluida la de los grupos infrarrepresentados, como las mujeres o las personas de mayor edad, y la adaptación de la fuerza de trabajo a las condiciones cambiantes de la economía y los procesos productivos, en la actualidad la doble transición ecológica y digital.

No se establece una política uniforme desde la UE, puesto que esta no tiene competencia para ello, pero sí se condicionan de manera muy significativa las políticas nacionales de empleo, mediante las orientaciones de política de empleo y su monitorización a través del Semestre Europeo. Quizá por no tener competencia para definir las políticas de empleo y, en consecuencia, por no poder interferir en las políticas de empleo nacionales más allá de la determinación de las orientaciones y su monitorización, apenas existen apelaciones a la colaboración público-privada en la ejecución de las políticas de empleo, siendo ello una decisión que debe adoptarse a nivel nacional.

No obstante, la *European Network of Public Employment Services*, en su Informe anual de 2021, entiende que la colaboración público-privada puede ser una fórmula idónea para la creación de un "ecosistema de servicios de empleo", donde "los operadores privados puedan mejorar la eficacia de los servicios públicos de empleo mediante la conexión entre compartimentos estancos, la identificación de lagunas y la eliminación de duplicidades". En esa línea apunta también el despliegue de estructuras como la Red EURES, que actúa como un mecanismo de información y asesoría a partir de la colaboración de diferentes servicios de empleo de la Unión Europea, Suiza y los países del espacio EEA, orientado a la movilidad y búsqueda de empleo entre dichos países. Esta Red se define en el Reglamento (UE) 2016/589 de 13 de abril de 2016 y se constituye en una plataforma de coordinación, dentro de la cual se incorporan como servicios de empleo las entidades privadas con o sin ánimo de lucro, en términos de igualdad según las condiciones de su artículo 11.

### **LAS PAE EN ESPAÑA, EN ESPECIAL EL ROL DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

#### **La evolución del marco legislativo para las PAE y la CPP en España**

La articulación de las políticas activas de empleo en España ha seguido, en buena medida, la evolución experimentada por las mismas en la UE, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo. El marco legislativo y las sucesivas leyes que regulan las políticas de empleo se han adaptado tanto a las circunstancias concretas españolas como a las orientaciones derivadas del acervo comunitario, también en la articulación de la CPP.

No obstante, en España, desde el inicio de la democracia ya se expresa la colaboración público-privada en la realización de las políticas de empleo, aunque ha ido cambiando de intensidad en los sucesivos despliegues legislativos:

- En la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, se concibe la CPP con un sello que ha llegado hasta el presente, el de servir de apoyo a las personas que tienen más dificultades para la colocación: *"El Instituto Nacional de Empleo podrá establecer, con la colaboración de instituciones y entidades especializadas, programas específicos para facilitar la orientación, la formación y empleo de aquellas personas que tengan especiales dificultades de colocación"*. La transferencia de las PAE a las comunidades autónomas (CCAA) cambia de raíz la arquitectura institucional de las políticas de empleo en España y rompe en dos las competencias en política de empleo para su despliegue. Por una parte, la protección frente al desempleo, al considerarse una prestación de Seguridad Social, es competencia exclusiva del Estado; por otra parte, las PAE se entienden comprendidas en el desarrollo económico de las CCAA y, por tanto, dentro del ámbito competencial de estas.
- La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo encarna esta nueva configuración de la política de empleo. Los cambios esenciales a que responde esa nueva Ley eran: la asunción de las competencias en materia de PAE por parte de las CCAA; la financiación y la coordinación de las políticas de empleo por parte de la UE; y "la apertura a los agentes privados de los servicios de información, orientación e intermediación". El aspecto de la intermediación es especialmente crítico, ya que se considera que existe una baja tasa de participación de los servicios públicos de empleo. Por ello, la Ley considera objetivo prioritario la definición de la intermediación como "instrumento básico de la política de empleo" y vuelve a señalarse la posibilidad de la CPP.
- Se perfilan, así pues, los principios bajo los que actuarán las entidades privadas en la ejecución de políticas de empleo: coordinación de los servicios públicos de empleo; especial atención a las personas con más dificultades de acceso al mercado de trabajo; respeto a los principios de igualdad y no discriminación; y de acuerdo con criterios de objetividad y eficacia.

- Real Decreto-ley 10/2020, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En el contexto de la crisis iniciada en 2008, bajo la rúbrica de la “mejora de la intermediación laboral” (artículo 14), se legalizan las agencias privadas de colocación (APC) con ánimo de lucro, que se condicionan en los artículos 21.bis y 22.3, como “[... ] bien como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos [...]” y “[...] los servicios públicos de empleo asumen la dimensión pública de la intermediación laboral, si bien podrán establecer con otras entidades y con agencias de colocación convenios, acuerdos u otros instrumentos de coordinación que tengan por objeto favorecer la colocación de los demandantes de empleo”.

Esto suponía la entrada de empresas con ánimo de lucro en la realización de labores de intermediación, que se sumaban a las de orientación y/o formación para el empleo que ya se venían realizando. De este modo, los elementos esenciales de PAE podían realizarse por privados en coordinación con los servicios públicos de empleo, según la regulación específica del Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. Las dos condiciones básicas que se establecen es la solvencia y capacidad suficientes (a través de exigir un mínimo del 40 % de la actividad no derivada de los SPE) y evitar el efecto *cream-skimming*, orientando su trabajo hacia los colectivos con mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo.

- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. En esta regulación se introducían como elementos esenciales en la configuración de las políticas de empleo: la elaboración de una Estrategia Española de Empleo (EEE) y de planes anuales de política de empleo; el establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía; y el diseño de un modelo de atención personalizada mediante la suscripción de los denominados “acuerdos personales de empleo”, que se consideraba un derecho para las personas desempleadas. Otro aspecto importante es la derogación de todos los programas de empleo anteriores y la posibilidad de que estos fueran diseñados por las CCAA. El esquema de políticas de empleo que ello dejaba traslucir era que, una vez fijados los objetivos de las políticas de empleo por medio de la EEE y la cartera de servicios comunes de los servicios públicos de empleo, las actuaciones para mejorar la empleabilidad fueran desarrolladas en el territorio de cada comunidad autónoma. Era un modelo cuya estructura de funcionamiento era similar a la de la coordinación de las políticas de empleo de la UE, en el que además se incluía un nuevo apartado h) en el artículo 6 de la Ley 56/2003 donde se ordena “favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo”, pero también, y en primer plano, “fortalecer los Servicios Públicos de Empleo”.
- La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en su disposición derogatoria única, devolvía al carácter de “medidas estatales” los anteriores programas de políticas de empleo, en un ejercicio de recentralización en el diseño de las PAE.
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. En este apenas existe alteración alguna sobre la configuración de la CPP en la ejecución de las políticas de empleo, si bien se incorporan dos aspectos que influyen en ella: una mayor concreción en los instrumentos de política de empleo que se utilizan; la importancia de la evaluación de las PAE en términos de gasto y eficiencia.
- Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. En parte derivada del Componente 23 del Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, con un eje central: la empleabilidad.

La empleabilidad, que la nueva Ley de Empleo erige en “elemento nuclear de la política de empleo”, se define 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 con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y las condiciones del mercado de trabajo”. Lo radicalmente innovador respecto de ello, es que la empleabilidad se entiende como un derecho de las personas, pero también como un deber, con las consecuencias que puede tener en la configuración de las PAE.

## La Nueva Ley 3/2023 de Empleo, las PAE y la CPP

La Nueva Ley establece una arquitectura institucional de las políticas de empleo, cuya principal novedad es la creación de una Agencia Española de Empleo (AEE), que “tendrá personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía funcional y de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas de empleo” (artículo 20.1).

Por su parte, los elementos que integran las PAE se enumeran en el artículo 31 de la nueva Ley de Empleo: “conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento”. respecto de la colaboración público-privada, la nueva Ley de Empleo, en su Exposición de Motivos, se refiere a los “servicios privados de empleo”, pero en su articulado ni vuelve a utilizar esta expresión. Con todo, las llamadas a la colaboración público-privada que hace la nueva Ley son numerosas, tal y como muestra el siguiente cuadro:

ESFERA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	REGULACIÓN
Definición de entidades colaboradoras (artículo 3.i)	“personas físicas o jurídicas, privadas... que colaboran con los servicios públicos de empleo en la prestación de los servicios, tales como... organizaciones sin ánimo de lucro, agencias de colocación, centros y entidades de formación y demás organizaciones que asuman este papel”
Colaboración con el SNE (artículo 8.1)	“colaborarán con el SNE... entidades... privadas, que participen en la implementación de las políticas de empleo, en coordinación y colaboración con los servicios públicos”
Análisis del grado de eficacia de la actuación de las entidades privadas por el Consejo General del SNE (artículo 10.2.c)	“analizar, conforme a los indicadores consensuados, el grado de eficacia y eficiencia de la política de empleo desarrollada por... las entidades privadas de empleo, incluidas las agencias de colocación”
Integración en el Sistema Público integrado de Información de los Servicios de Empleo (artículo 14)	“el Sistema Público integrado de Información de los Sistemas Públicos de Empleo se configura como una red de información común para toda la estructura pública y privada de empleo”
Establecimiento de obligación de colaborar con los servicios públicos de empleo y deber de transparencia (artículo 26)	“todas las entidades privadas que intervengan en el campo de las políticas activas de empleo deberán colaborar y coordinarse con los organismos públicos [y] deberán actuar con total transparencia e informar del desarrollo de su actividad a los organismos autonómicos de empleo... dicha información se transmitirá con periodicidad anual e incluirá, como mínimo, una memoria en la que se describirán las actividades desarrolladas... con datos numéricos y cualitativos concretos” [vuelve a expresarse i) predominio claro de los servicios públicos de empleo y ii) una cierta precaución sobre cómo controlar la actividad desarrollada por las entidades privadas]
Acuerdos marco de colaboración (artículo 27)	“la AEE y los servicios de empleo de las CCAA podrán suscribir con entidades privadas, ya actúen individual o mancomunadamente, acuerdos marco de vigencia máxima cuatrienal”. En línea con ello se modifica la Disposición adicional trigésimo-primer de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: “los órganos de contratación competentes de las AEE y de los organismos de empleo de las CCAA podrán concluir de forma conjunta entre algunos de ellos acuerdos marco con una o varias entidades privadas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse todos los contratos de servicios de características homogéneas. Dichos acuerdos marco... deben facilitar el desarrollo de PAE y deben incluir la totalidad o una parte de las iniciativas públicas que se pretendan adjudicar durante un periodo determinado” (Disposición final quinta) [considerar la novedad de estos acuerdos marco y la posibilidad de extensión cuatrienal]
Adecuación del personal de las entidades privadas (artículo 30.2)	“en los procedimientos de colaboración con las entidades... privadas, así como en la evaluación de las mismas, se procurará la adecuación de sus plantillas a los fines de las actividades integrantes de las PAE. En particular, deberá ponderarse la profesionalización de las mismas a través de los indicadores que sean pertinentes” [muy importante para evitar la eclosión de entidades privadas sin musculatura empresarial]
Fórmulas de concertación entre servicios públicos de empleo y entidades privadas (artículo 32.3)	“los servicios y programas incluidos en los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo podrán ser gestionados... mediante la colaboración público-privada... a través de la suscripción de contratos-programa, la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, especialmente mediante la suscripción de acuerdos marco, suscripción de convenios o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho”
Papel de las entidades privadas en la intermediación (artículo 42.3)	“sin perjuicio de la colaboración públicoprivada a través de los instrumentos de coordinación o los convenios de colaboración que se celebren con las agencias de colocación, se fortalecerán los medios públicos del SNE para facilitar la intermediación laboral” [de nuevo la prevención sobre la intermediación privada, dada la carencia de medios económicos y personales de los servicios públicos de empleo]
Indicadores de eficiencia en la intermediación privada (artículo 46)	“los indicadores del proceso, impacto y resultados para medir la eficiencia de la actividad de las agencias de colocación serán objeto de regulación reglamentaria, teniendo en cuenta, entre otros, los relativos al número y perfil de las personas atendidas, las ofertas de empleo captadas, la reducción de las brechas de género y las inserciones en el mercado laboral conseguidas. La medición de la eficiencia deberá incentivar el acceso en condiciones de igualdad a los Servicios de Empleo por parte de cualquier persona, con independencia de su empleabilidad inicial” [de nuevo la prevención sobre las personas que acceden a las agencias de colocación y el efecto <i>cream-skimming</i> antes referido]
Colaboración de las entidades privadas en la realización de la cartera común de servicios del SNE (artículo 61)	“los servicios públicos de empleo prestarán dichos servicios bien directamente... bien a través de aquellas entidades... privadas colaboradoras para ello. Los servicios incluidos en la cartera común del SNE se agruparán en: a) servicios de orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva; b) servicios de intermediación, colocación y asesoramiento a empresas; c) servicios de formación en el trabajo; d) servicios de asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local”

Así pues, la Nueva Ley introduce un cambio significativo de la arquitectura institucional, en la medida que se crea la AEE y que, mediante el correspondiente contrato-programa, se determinarán los objetivos a conseguir en relación con las PAE. Los componentes y objetivos esenciales de las PAE apenas sufren variación, aunque ahora el concepto de empleabilidad cobra mucho protagonismo y se configura como un derecho y un deber de las personas que demandan servicios de empleo.

Hay numerosas llamadas a la colaboración público-privada, todas ellas bajo el signo de la colaboración, coordinación y transparencia respecto de los servicios públicos de empleo. Se mantiene, en ese sentido, la precaución sobre la eficacia de las entidades privadas y su musculatura empresarial para desarrollar sus funciones, si bien se incorpora una novedad importante en las vías de financiación de las entidades privadas, con la posibilidad de suscribir acuerdos marco por periodos cuatrienales, lo que puede dar mayor seguridad económica a las entidades privadas que colaboran con los servicios públicos de empleo.

### ***Algunas valoraciones globales sobre PAE, marco legal y CPP en España***

El panorama de las APC presenta una elevada fragmentación, con problemas respecto de la transparencia y la potencial rendición de cuentas. Por ejemplo, la web del Servicio Público de Empleo Estatal identifica un total de 1.823 agencias de colocación, sin diferenciar entre las que poseen y las que carecen de ánimo de lucro. En ese sentido, una vez suprimida la autorización previa para crearlas, es suficiente una declaración responsable y pudiendo operar a partir de su presentación. Esta opción ha hecho que haya una pléyade de agencias de colocación de pequeña y muy pequeña entidad y de dudosa eficacia en su tarea de intermediación.

Esa dispersión de operadores que realizan de alguna manera funciones de intermediación, fragmenta y diluye la visibilidad de esta PAE. En esta línea, los indicadores de eficiencia a que se refiere el artículo 46 de la nueva Ley de Empleo, incluido el del perfil de sus plantillas, van en la dirección adecuada.

En 2019, y de acuerdo con datos de la DG Employment de la UE15, España dedicó el 0,564 % del PIB a PAE, por encima de la media de países de la UE (0,393 % del PIB), pero por debajo de países como Luxemburgo (0,566 %), Bélgica (0,584 %), Suecia (0,764 %), Finlandia (0,767 %) y Dinamarca (1,360 %), todos ellos con tasas de desempleo menores que la de España. A ello debe unirse los desajustes que se producen entre los perfiles profesionales de un número relevante de las personas que prestan sus servicios en los servicios públicos de empleo. Si se suman ambos factores, el resultado es que los servicios públicos de empleo ni por financiación ni por perfil profesional de sus plantillas pueden realizar por sí mismos una labor intensiva en materia de PAE.

Por otro lado, una parte significativa de la financiación destinada a las PAE se dedica a bonificaciones para estimular la contratación estable de personas en situación de desempleo. Ello significa que el rol asumido por los servicios públicos de empleo en la realización de las PAE es todavía menor del que se podría entenderse, pues no tienen protagonismo activo alguno en la parte de PAE dedicada a las bonificaciones.

La empleabilidad debe ser procurada por los poderes públicos mediante las debidas PAE, aunque puede plantear dudas que se convertirán en un “deber” de las personas trabajadoras como establece la nueva Ley de Empleo. Ello no obsta para que, como establece el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social<sup>20</sup>, la percepción de prestaciones por desempleo pueda condicionarse a la búsqueda activa de empleo. Este es el modelo que se incorpora en la nueva Ley de Empleo, en cuyo artículo 47.3 se dispone que “el desarrollo de aquellas acciones, programas o actividades señalados en el itinerario o plan personalizado para la mejora de la empleabilidad... conllevará el cumplimiento del acuerdo de actividad”. Este cumplimiento debe acreditarse por los servicios públicos de empleo o las entidades colaboradoras, dependiendo de cuál sea la entidad que esté gestionando las PAE.

El diseño institucional de la colaboración público-privada en la nueva Ley de Empleo es adecuado. Los operadores privados deben actuar en política de empleo en un segundo plano, en el sentido de hacerlo en colaboración y bajo la coordinación de los servicios públicos de empleo y cumpliendo con el deber de transparencia y, por tanto, de información sobre su actuación a los mismos. Esto no significa que no tengan una actuación protagonista, no en el diseño de las medidas o estrategias de empleo, pero sí en la ejecución de las distintas acciones o elementos de las PAE. Es claro que los servicios públicos de empleo no tienen la capacidad para realizar la globalidad de las acciones de PAE tales como la orientación, el asesoramiento o la formación.

No obstante, la falta de información y transparencia en el papel desempeñado por los operadores privados, en muchos casos, provoca una sensación de ineficiencia en la ejecución de las PAE que está muy extendida entre la población y a la que no son ajenas las instituciones europeas, que en buena medida financian las acciones de PAE. Una revisión de los requisitos para ser operador privado de empleo y, sobre todo, de los indicadores de eficacia en su actuación, tal como establece la nueva Ley de Empleo, puede ayudar a dar credibilidad al sector y, sobre todo, eficiencia en su actuación.

Por otro lado, la forma de actuar de los servicios públicos de empleo con respecto de los operadores privados tampoco contribuye en exceso a un reconocimiento y una mejora de ellos. Apareta en numerosas ocasiones una especie de desconfianza en relación con la actuación de los operadores privados y, a veces, también una toma de posición ideológica sobre el valor de lo público sobre la intervención privada en la esfera del empleo.

La forma en que se financian las actuaciones de PAE que realizan los operadores privados por parte de los servicios públicos de empleo tampoco ayuda a la eficiencia en su actuación. La fórmula de las subvenciones anuales para la financiación de, por ejemplo, los programas de orientación o formación, no produce resultados eficientes, dado que genera una fuerte inestabilidad en la financiación de las organizaciones/instituciones privadas y una carga burocrática en la justificación del empleo de los fondos públicos a veces desmedida. Estudiar cómo podría mejorarse la estabilidad en la financiación y el logro de la misma por parte de los operadores privados vinculado a la consecución de una serie de objetivos sería esencial para la mejor articulación de la colaboración público-privada, aunque también debería estudiarse la forma de hacerlo con la mínima carga burocrática.

## ANEXO III

### APORTACIONES JURÍDICAS Y OPERATIVAS A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Desde una perspectiva de la técnica jurídico-administrativa, pueden plantearse una serie de sugerencias y mejoras que incrementen la eficacia y la eficiencia en la utilización de la Colaboración Público-Privada (CPP) dentro del despliegue de las Políticas de Empleo (PAE) en España. La estructura de este Anexo está orientada a plantearlas de manera estructurada y secuencial.

Para ello, en primer lugar, debe concretarse el marco conceptual y legal en el que, para el caso español, la CPP puede desplegarse desde la perspectiva de las Administraciones Públicas y las/os operadores privados. En segundo lugar, y directamente relacionado con ello, deben plantearse las funciones y ámbitos de aplicación de los dos modelos principales de articulación de la CPP: el modelo subvencional y el modelo contractual. En ambos casos se pueden sugerir mejoras o ajustes que faciliten la eficiencia en su uso y la obtención de resultados.

En ese sentido y finalmente, se pueden añadir una serie de sugerencias y mejoras operativas que pueden aplicarse a cualquiera de los dos modelos y que, en definitiva, redundan en la eficacia y eficiencia reales de un despliegue de la CPP en general, y en el ámbito de las PAE en particular.

#### MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAS LEGISLATIVAS EN ESPAÑA

#### *La definición de Colaboración Público-Privada*

La Colaboración Público-Privada no posee una definición legal como tal. En ese sentido, si acudimos a los documentos comunitarios que se refieren a esta cuestión, concretados en el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones de la Comisión Europea, se señala que:

*“La expresión “colaboración público-privada” (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.”*

De manera recurrente, las operaciones de CPP suelen caracterizarse por disponer de los siguientes elementos:

- La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado.
- El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, si bien puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público, debiéndose realizar un reparto preciso de los riesgos, caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

Por tanto, y, en resumen, el interés público se satisface tanto por los poderes públicos como por la iniciativa privada, por lo que nos encontramos ante nuevos retos para la cooperación del sector público y el privado. En este marco, la colaboración público-privada es un instrumento para poder desarrollar de forma óptima determinadas políticas públicas bajo el principio de eficacia, poniendo especial énfasis en la fase de cumplimiento y ejecución y en la calidad de la prestación.

## ***El referente legal en España***

En primer lugar, por lo que respecta a la colaboración público-privada, en España existía la figura contractual de la colaboración público-privada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, Ley 9/2017 o LCSP).

No obstante, a través de la aprobación de dicha norma, esa figura contractual fue suprimida del texto legal como consecuencia de la escasa utilidad que tenía en la práctica dado que, y según se recoge en el mismo preámbulo de la Ley, la experiencia había demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión.

Así pues, a nivel estatal, la Ley 9/2017 contempla las fórmulas más habituales de colaboración público-privada, que se presentan particularmente a través de las figuras del contrato de concesión de obras y del de concesión de servicios, al existir una traslación del riesgo operacional al sector privado. Igualmente, la LCSP mantiene la posibilidad de CPP de carácter institucional, es decir, la que resulta de la adjudicación de un contrato público a una sociedad de economía mixta (capital público-privado), de acuerdo con la disposición adicional vigésima segunda de la LCSP.

Por tanto, cuando nos referimos a la CPP, no hablamos de una figura contractual concreta, sino que la colaboración y cooperación entre entidades públicas y operadores económicos puede llevarse a cabo mediante: i) el otorgamiento de subvenciones, sujetas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; ii) contratos públicos, tanto a nivel estatal como autonómico.

En segundo lugar, por lo que respecta a las Políticas de Empleo, debe apuntarse que es la propia Constitución Española, en su artículo 40.1, la que establece las políticas de empleo como un principio rector de la política social y económica del País:

*“1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.”*

Asimismo, el artículo 41.1 de la Constitución, reconoce también el papel de los poderes públicos en la lucha contra el desempleo:

*“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”*

A partir de esa referencia constitucional, en España las Políticas de Empleo se regulan, esencialmente, en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (en adelante, Texto Refundido de la Ley de Empleo).

El artículo 3 de la referida norma define como la coordinación de las políticas de empleo y la gestión y control de las prestaciones de desempleo son competencias exclusivamente estatales, mientras que corresponde a cada Comunidad Autónoma, en su ámbito territorial, desarrollar la política de empleo, el fomento del mismo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas transferidos. Por último, debe atenderse también a la dimensión local de la política de empleo, tal y como refleja el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Empleo.

En este punto debemos destacar como el artículo 7.1.h) de la Ley del Empleo prevé como un fin del Sistema Nacional de Empleo: “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”.

Asimismo, debe destacarse el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (en adelante el Real Decreto 818/2021), el cual regula de modo integral y sistematizado los programas comunes de activación para el empleo. En este sentido, el artículo 23 del referido Real Decreto abre la puerta a la colaboración público-privada o público-pública en materia de políticas de empleo:

*“1. Cuando el servicio público de empleo competente recurra a la colaboración público-privada o público-pública para la gestión de acciones de prospección empresarial e intermediación laboral, su instrumentación tenderá a satisfacer, de manera ágil y con una perspectiva integral, las necesidades de cobertura de puestos de trabajo y de nuevos perfiles planteadas por las empresas y/o o determinados sectores de actividad.*

*2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, el Servicio Público de Empleo Estatal diseñará con la participación de las comunidades autónomas un modelo de colaboración que tenga en cuenta los siguientes criterios:*

*a. Abono de un incentivo por cada inserción laboral conseguida por las agencias o entidades colaboradoras de hasta 2.500 euros, graduándose en función de la edad, del tiempo de inscripción como demandantes de empleo y servicios y del colectivo al que pertenezcan las personas atendidas. Se considerará que la inserción laboral se ha conseguido cuando éstas sean contratadas por una duración igual o superior a 6 meses. Esta duración se podrá alcanzar con la suma de varios contratos sucesivos cuando las personas insertadas pertenezcan a colectivos especialmente vulnerables, conforme se establece en el artículo 5.g).*

*La cuantía del incentivo indicada se reducirá proporcionalmente cuando el contrato sea a tiempo parcial, aplicándose para ello el coeficiente de parcialidad señalado por la empresa al dar de alta al trabajador en la Seguridad Social, sin que pueda tener una jornada inferior al 50 por ciento de la jornada a tiempo completo de una persona trabajadora comparable. Este límite mínimo de duración de la jornada a tiempo parcial a los efectos de la concesión de estos incentivos, no resultará de aplicación en relación con el colectivo de personas con discapacidad como medida de adecuación del empleo a sus capacidades.*

*b. Asimismo, cuando el programa integral incluya acciones de formación para el empleo, el módulo económico aplicable por participante y hora será el que establezca la administración pública competente considerando los módulos económicos genéricos máximos previstos en la normativa vigente de formación profesional para el empleo, excepto para aquellas especialidades del Catálogo de Especialidades Formativas cuyos programas formativos recojan módulos diferentes. La actividad formativa se financiará hasta un importe máximo de 960 euros por persona. Esta cuantía se elevará hasta 1.200 euros cuando el programa incluya otras acciones de mejora de la ocupabilidad de entre las previstas en el artículo 24.1.*

*c. Este programa será compatible con cualquier otra medida de incentivos a la contratación a empresas que contraten a personas desempleadas.*

*d. Cada inserción laboral conseguida en el marco de este programa se considerará colocación gestionada por el servicio público de empleo competente, sin perjuicio de que el éxito en la inserción compute también para la agencia o entidad colaboradora.”*

## ***El posible impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la configuración de la CPP***

Los Fondos *Next Generation UE* (NGUE) son un instrumento excepcional de recuperación temporal que fue acordado por el Consejo Europeo, el 21 de junio de 2020, para garantizar una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. Fueron aprobados mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

En este sentido, conviene destacar dos instrumentos de mayor volumen dentro de dichos fondos NGUE: (i) el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), el cual constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE; (ii) el Fondo REACT-EU que opera como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución, con el objetivo de promover la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

El otorgamiento de dichas ayudas provenientes de los Fondos NGUE se distribuye y otorgan en atención a una financiación basada en el logro de resultados. ¿Esto que quiere decir? Que los resultados de los proyectos que se presenten para obtener dichos fondos tienen que ser evaluables en referencia a los hitos (logros cualitativos) y objetivos (logros cuantitativos) indicados en los planes de recuperación y resiliencia aprobados.

Por tanto, las empresas que presentarán los proyectos para obtener dichos fondos NGUE deberán orientar sus proyectos en obtener unos resultados concretos y en obtener una auténtica aportación de valor, que se medirán a través de la consecución de los diferentes hitos y objetivos de los proyectos presentados.

Asimismo, cabe señalar que recientemente con la aprobación del 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 ("RDL 36/2020") se crea una nueva figura de CPP, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica ("PERTE"), aquellos proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española.

En este sentido, el artículo 10 del RDL 36/2020 establece normas comunes del proceso para la acreditación como entidad interesada en un PERTE, la regulación de cada PERTE recogerá la definición y el alcance de este y velará por los principios de publicidad, igualdad y no discriminación.

Asimismo, el Capítulo VII del Título IV del RDL 36/2020 recoge tres instrumentos de CPP: las agrupaciones para presentar solicitudes de subvenciones a convocatorias de ayudas para actividades vinculadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, los consorcios y las sociedades de economía mixta. El RDL 36/2020 concibe la CPP al referirse a cualquier participación de un sujeto privado en la ejecución de los objetivos del PRTR o en un PERTE, incluida la meramente subvencional y para actuaciones de fomento que no implican la colaboración del particular para la realización de tareas públicas.

### **LA CPP EN POLÍTICAS DE EMPLEO**

#### ***La configuración del ecosistema y las partes interesadas en el ámbito del empleo***

En el ámbito de la Colaboración Público-Privada y las Políticas de Empleo podemos definir diversos agentes que participan de ella:

- Por un lado, el Servicio Público de Empleo Estatal, el cual es organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo en el marco de lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Empleo. Asimismo, encontramos los organismos autónomos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, en el caso de Cataluña, el Servei d'Ocupació de Catalunya, el cual es un organismo autónomo de carácter administrativo que tienen por función dirigir, planificar, coordinar, ejecutar y establecer la trazabilidad y la transparencia de las políticas de empleo, que participan en la elaboración y ejecución de las políticas públicas del país.

- Por otro lado, encontramos los agentes que participan de las políticas de empleo propiamente, como son los operadores económicos con necesidades de contratación de personal, así como los individuos concretos que se encuentran en situación activa de búsqueda de empleo.
- En una situación intermedia encontramos empresas que coadyuvan a la Administración en la ejecución de políticas de empleo, bien como contratistas, bien como entidades subvencionadas para llevar a cabo determinados servicios.

El papel y responsabilidad de cada uno de estos agentes varía en función de las competencias y responsabilidades que la legislación les asigna en cada caso. Así, la definición y ejecución de las Políticas de Empleo en España está distribuida en diversas administraciones.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Española, según el artículo 149.º.7ª, el estado tiene competencia exclusiva en la legislación laboral, sin embargo, la ejecución de ésta compete a los órganos de las Comunidades Autónomas.

Mediante el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo se regula el Sistema Nacional de Empleo, el cual estará conformado por las administraciones de las Comunidades Autónomas. La Ley de Empleo regula diversos instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo en España, tales como: (i) La Estrategia Española de Activación para el Empleo, (ii) los Planes Anuales de Política de Empleo y (iii) el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Asimismo, cada Comunidad Autónoma dispone de competencias en la ejecución de las Políticas de Empleo y a dicho efecto disponen de una estructura específica, ya sea mediante organismos autónomos o Departamentos, que tienen atribuidas las competencias de Política de Empleo.

## ***Los modelos de ejecución de las Políticas de Empleo y el papel de la CPP***

La ejecución de las Políticas de Empleo puede llevarse a cabo de múltiples maneras y por múltiples medios, si bien estos pueden encuadrarse en alguno de los siguientes modelos:

- a. La ejecución directa de las Políticas de Empleo por parte de la Administración Pública.
- b. La utilización de medios propios pluriparticipados de la Administración Pública.
- c. La utilización de convenios interadministrativos entre diferentes Administraciones Públicas.
- d. La participación del sector privado en la ejecución de las Políticas de Empleo.

Cada uno de los modelos presenta particularidades y condiciona el despliegue efectivo de las Políticas de Empleo sobre el terreno.

### ***La ejecución directa desde la Administración Pública***

Las PAE se encuentran ya recogidas en la Constitución Española, la cual atribuye una competencia a la Administración para impulsar las políticas de empleo como un principio básico y rector de las políticas públicas. En este sentido, las Administraciones Públicas, y éstas de conformidad con las competencias que tienen atribuidas, tienen el deber de impulsar las políticas de empleo y pueden hacerlo con diversos métodos de gestión.

En este sentido, y mediante los Servicios Públicos de Ocupación, regulados a través del Texto de la Ley de Empleo, la Administración puede ejecutar, de manera directa, prestando directamente todos los servicios, a través de la elaboración de los distintos instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, para promover la ocupación.

Las formas que puede adoptar la gestión directa por parte de la Administración son las mismas que para cualquier otro sector, y dependerá del nivel territorial de la Administración (Estado, comunidad autónoma, local) y de su regulación.

Cuando la Administración, de cualquiera de los tres niveles territoriales, decide gestionar de forma directa un servicio público puede hacerlo bien directamente a través de su propia organización ordinaria, bien creando una estructura administrativa específica para la prestación de ese servicio o bien creando un ente con personalidad jurídica propia, diferente del de la Administración.

Ese ente puede tener diversas formas jurídicas con diferente denominación (organismo autónomo, entidad pública empresarial, sociedad de capital público, fundación del sector público, etc.) y naturaleza (pública o privada, por su forma jurídica, no por su propiedad que siempre es pública).

### ***La utilización de medios propios pluriparticipados***

Los entes pluriparticipados por diferentes Administraciones pueden constituirse tanto para la gestión de servicios públicos conjuntamente, como para la ejecución de manera directa de obras, servicios y suministros.

La legislación de contratos del sector público permite en el artículo 32 LCSP, en transposición de lo previsto en la Directiva 2014/24 en materia de contratación pública, que no se consideren contratos sujetos a la LCSP aquellos en virtud de los cuales un poder adjudicador del sector público contrate a otro poder adjudicador del sector público para que le preste servicios. Se trata de los denominados medios propios, que para ser considerados como tales deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Que el poder adjudicador que confiere el encargo ostente sobre el medio propio un control análogo al que ostenta sobre sus propios servicios, pudiendo ejercer influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos.
2. Que el 80 % de la actividad del medio propio que recibe el encargo se realice en ejecución de los encargos recibidos de los poderes adjudicadores que lo pluriparticipan (es decir, que no puede hacer más de un 20% de actividad al mercado, lo que se mide por su cifra global de negocios y los destinatarios de la misma).
3. Que la totalidad del capital o patrimonio sea de titularidad pública (que no tenga capital privado).
4. Que la condición de medio propio conste en sus estatutos o acto de creación, indicando respecto de qué poderes adjudicadores tiene tal condición.
5. Que cuente con la conformidad o autorización expresa de los poderes adjudicadores respecto de los que predica ser medio propio.
6. Que la entidad pública de la que dependa verifique que el medio propio cuenta con los medios materiales y personales necesarios para realizar el encargo.

Más allá de la tradicional sociedad estatal TRAGSA que cuenta con rango legal en su reconocimiento de medio propio y ejecuta obras para gran parte de los entes locales de España, lo cierto es que existe una proliferación creciente de medios propios pluriparticipados en ámbitos de servicios a la ciudadanía que tradicionalmente se licitaban y para los que existía un mercado con pluralidad de contratistas.

Este fenómeno suele responder a la voluntad de la Administración de gestionar directamente un servicio que, por diferentes razones, no se quiere entregar para su prestación o gestión al sector privado, pese a que esa Administración no cuenta con los medios económicos, personales, materiales y know-how necesarios. Así, la Administración que no quiere sacar a licitación el servicio, pero no tiene medios para llevarlo a cabo, lo hace encomendando su prestación a otro ente dependiente de otra Administración que sí tiene esos medios, mediante la técnica jurídico-administrativa del medio propio.

Para poder proceder en este sentido, la Administración o ente encomendante entra en el capital y/o órgano de gobierno del ente destinatario, se modifican los estatutos del ente receptor del encargo para hacer constar al ente encomendante del que se es medio propio y se intentan cumplir todos los requisitos antes referidos. Esta operación se puede ver replicada por diversos entes encomendantes más, dando lugar a medios propios con numerosos poderes adjudicadores encomendantes. Estos medios propios tienden a crecer y para hacer más eficaz su gestión, tienden a “vender” sus servicios bajo esta modalidad de “modelo de negocio” como alternativa al sector privado.

Este hecho ha generado efectos negativos sobre el sector privado, que ya no puede acceder a la gestión o prestación de estos servicios por la vía de la adjudicación de los contratos de las licitaciones en las que participaba, y que ha llevado a la interposición frente a la Administración de reclamaciones sobre un mal uso y abuso de esta técnica, que provoca que el sector privado sea excluido de dicho mercado.

Por ejemplo, en el caso de Cataluña, donde ha proliferado especialmente esta fórmula en el ámbito de los servicios sociales y de la gestión de abastecimiento de agua potable, el modelo está siendo cuestionado judicialmente de forma continuada, por cuanto normalmente no se pueden cumplir todos los requisitos, especialmente el de control efectivo como si de sus propios servicios se tratara.

Existen dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña negando la condición de medio propio a dos entes pluriparticipados, y en estos momentos se está a la espera de dos pronunciamientos más, así como de la admisión a trámite de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo que pueda decidir sobre la materia.

## Convenios interadministrativos

En relación con los convenios interadministrativos, es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante "Ley 40/2015" o "LRJSP") la que regula en el capítulo VI, artículos 47 a 53, dichos convenios administrativos. En este sentido, la Ley 40/2015 ofrece una definición de convenio estableciéndose como:

*"los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común." (...) Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público."*

Por lo tanto, los convenios son negocios jurídicos bilaterales y que de ellos va a surgir una relación jurídica uno de cuyos sujetos, al menos, ha de ser una Administración pública en sentido amplio o una Universidad.

En este sentido, el artículo 6.2 de la LCSP determina que se excluye de su ámbito de aplicación "los convenios, cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídica pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídica privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador." (...) 2. Estarán también excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales."

Asimismo, el artículo 47.2 letra a) de la LRJSP define los convenios interadministrativos como los "firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas." Y, en el apartado b) del mismo artículo se definen los convenios intradministrativos como los "firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública"; y finalmente, la letra c) del mismo artículo recoge la distinción de los convenios suscritos "entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado".

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el artículo 31.1 b) de la LCSP contempla la cooperación horizontal como modelo de colaboración pública indicando lo siguiente: "1. Las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí de alguna de las siguientes formas, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual:(...) "b) Mediante sistemas de cooperación horizontal entre entidades pertenecientes al sector público, previa celebración de los correspondientes convenios, en las condiciones y con los límites que se establecen en el apartado 1 del artículo 6."

Entre los requisitos que se deben cumplir:

- La cooperación se lleve a cabo por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, sin participación de una empresa privada.
- La cooperación establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se presten de modo que se logren los objetivos que tienen en común.
- La cooperación se guíe exclusivamente por consideraciones relacionadas con el interés público.
- Ninguna de las entidades cooperantes realice en el mercado abierto más del 20 % de las actividades objeto de cooperación.

Por último, debemos apuntar y definir la figura de los contratos programa que distintas Administraciones Públicas utilizan frecuentemente como herramienta de colaboración entre administraciones o entes participados. El contrato programa es una figura de nula regulación sustantiva en el ordenamiento jurídico (únicamente aparece nombrado como tal en la legislación de haciendas locales y a la legislación general presupuestaria del Estado). Es un instrumento de asignación de recursos (que también se pueden asignar por la vía de la subvención) y que, como ésta, persigue la consecución de determinados objetivos en la forma en que se liquidan estos recursos.

Con el tiempo, en los contratos programa entre entidades de un mismo grupo (entendido como unidad de decisión, con notas de propiedad, participación, tutela y dependencia) algunos contratos programa han ido incorporando cláusulas ajenas a los programas entendidos como línea de actividad y más centradas en el control económico de la entidad independientemente del origen de los fondos que financian sus actividades. Actualmente, es una figura en desuso, ya que las distintas Administraciones han empezado a sustituir los contratos programa por el otorgamiento de subvenciones, que sí tiene una regulación sustantiva y que ofrece una mayor seguridad jurídica a todos los operadores de mercado.

### ***Participación privada en la ejecución***

La participación del sector privado en las Políticas de Empleo puede producirse por diversas vías. En términos generales, el concepto de CPP circunscrito al modelo contractual mayoritariamente concesional debería verse superado por un concepto más amplio en el que se den cabida todas las formas en las que el sector privado puede colaborar con la Administración en la consecución de los objetivos de las políticas públicas en esta materia. Así, en este concepto más amplio, no solo cabría la concesión o el contrato de servicios, sino también las subvenciones y las acciones tendentes a la concertación de servicios de carácter no contractual.

La CPP puede articularse en diferentes ámbitos y fases de la ejecución de las Políticas de Empleo y, por su propia definición, puede extenderse a los operadores privados con y sin ánimo de lucro, bajo distintas formas y técnicas jurídico-administrativas.

### ***La CPP en la ejecución directa***

Cuando la Administración decide que un servicio público va a ser gestionado o prestado por el sector privado está optando por una forma de gestión indirecta del servicio público. En la gestión indirecta de servicios públicos, las empresas son llamadas a ser quienes presten o gestionen directamente un servicio. El modelo para la participación privada puede ser contractual o subvencional, si bien los ámbitos de aplicación de esos modelos no son intercambiables.

La forma en la que se encarga al sector privado la realización de actividades que son un servicio público debe ser siempre a través del modelo contractual, con sometimiento a la legislación de contratos del sector público. Sea la totalidad de las prestaciones a favor de los ciudadanos que comprenda la política de empleo de una comunidad autónoma, o sea solo parte de éstas, lo cierto es que, si la entidad privada asume un papel prestacional, solo debería articularse mediante contrato.

La subvención no es el instrumento idóneo para encomendar al sector privado la prestación de servicios a la ciudadanía cuya titularidad compete a la Administración, sino que la subvención debería quedar reservada a situaciones en que la Administración no perciba una contraprestación por el pago. En otro caso, entraría en contradicción con los requisitos que establece el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que requiere textualmente *“Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.”*

La línea divisoria entre la subvención y el contrato debe identificarse y marcarse claramente. Si una empresa privada presta servicios de inserción sociolaboral a la ciudadanía por encargo de la Administración titular de la competencia, esa Administración está recibiendo una contraprestación por el pago que efectúa a la compañía privada, que no es otra cosa que el servicio que recibe la persona, en la medida que la empresa contratista actúa por encargo de la Administración en la prestación de ese servicio a su favor.

Ciertamente, en España algunas comunidades autónomas están ejecutando, por ejemplo, PAE vinculadas a los fondos NGUE en las dos modalidades, contractual y subvencional, cuando en realidad se trata del mismo servicio (la inserción laboral, por ejemplo) que, al ser un servicio público que el ciudadano tiene derecho a recibir, debería vehiculizarse por la vía del contrato, reservándose la subvención para supuestos en los que no haya contraprestación y se limite promover o fomentar una actividad para conseguir un determinado resultado que no es un servicio público.

Una vez aclarada conceptualmente la diferencia entre el contrato versus la subvención, y destacada la procedencia del primero para la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, procede analizar qué servicios pueden ser externalizados al sector privado mediante contratos sometidos a la legislación de contratos del sector público y cuáles no. En un análisis en profundidad de la regulación sectorial de las políticas de empleo, no se llega a detectar ningún precepto que limite los servicios que pueden ser objeto de externalización. Consecuentemente, para una externalización de las PAE aplicarán los límites propios del derecho administrativo, en virtud del cual no se pueden encomendar a entidades de derecho privado servicios que comprendan el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos. En términos jurídicos, a priori la actividad prestacional no comprende ejercicio

de autoridad, de manera que probablemente la totalidad de servicios a la ciudadanía que puedan comprender las PAE son susceptibles de ser contratados al sector privado, quedando a discreción y valoración de la Administración cuáles desea efectivamente externalizar.

En ese sentido, debe hacerse notar que si bien tanto el contrato como la subvención son formas de gasto de la Administración, constan en capítulos presupuestarios diferentes (el 2 para contratos de servicios corrientes, el 4 para la subvenciones corrientes), de manera que resulta difícil una vez se ha decidido que una determinada política de ocupación se ejecutará de una determinada manera y se ha contado con ella en la aprobación del presupuesto de la Administración correspondiente, cambiar a otra modalidad (de contrato a subvención, o a la inversa) sin tramitar la oportuna modificación presupuestaria.

### ***La CPP para la evaluación y control de la ejecución de las PAE***

Tal y como establece el régimen jurídico aplicable y se ha indicado, no puede encomendarse a una entidad de derecho privado aquellos servicios que comprendan el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos. No obstante, existe una potestad típica que no supone ejercicio de autoridad en sí misma, sino que constituye la inspección y control previos y necesarios para el ejercicio de la autoridad.

Esto aplica a las potestades de inspección y control que en algunas comunidades autónomas se encomiendan a Entidades Colaboradoras de la Administración. Por ejemplo, el artículo 91 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña establece que *"Las administraciones públicas de Cataluña pueden encomendar el ejercicio de funciones de inspección y control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas en los términos establecidos por la presente ley y por la normativa sectorial."*

En consecuencia, incluso estas potestades, las de inspección y control, podrían conceptualmente ser objeto de externalización al sector privado (aligerando de carga administrativa al sector público) si la legislación de régimen jurídico de cada Administración y la sectorial en materia de empleo así lo previeran. Una vez más, corresponde a la Administración la decisión al respecto, sin que la normativa establezca un impedimento o barrera explícita para cualquiera que sea el sentido que dicha decisión adquiera.

### ***La convivencia de empresas y entidades sin ánimo de lucro en las PAE y la CPP***

Cuando se crea un servicio público a favor de las/os ciudadanas de obligada prestación, por el hecho de ser necesario y ser un servicio a las personas, no puede considerarse un servicio de beneficencia; es un servicio público que responde a un derecho de la ciudadanía. En el ámbito de los servicios a las personas (sanidad, servicios sociales, servicios de educación y también servicios de empleo), por las características que presentan, pueden coexistir con servicios idénticos, similares, complementarios o parciales que prestan las entidades sin ánimo de lucro a favor de colectivos desfavorecidos. Pero cuando el ordenamiento jurídico da rango de derecho a ser recibido, el servicio por medio del cual lo reciba es un servicio público. Ha subido de categoría, puede ser exigido por el ciudadano y debe ser prestado por la Administración, en condiciones de calidad.

Una vez se establece un servicio como público, este puede gestionarse de forma indirecta mediante la contratación de su ejecución al sector privado. El hecho de que se licite un servicio evidencia, por sí mismo, la existencia de un mercado para ese servicio. Cuando ese servicio además se presta de forma generalizada en todo el Estado español, podemos concluir que existe un mercado relevante para esos servicios.

Lo anterior es aplicable tanto a los servicios que la Administración encargue a operadores económicos para satisfacer sus propias necesidades, como muy especialmente a la provisión de servicios a la ciudadanía por encargo de esta Administración. La vertiente prestacional de las Administraciones Públicas, más allá de su papel de control, genera actividad económica y debe ser considerada actividad en el mercado. Consecuentemente, cuando menos, allí donde se produzca cualquiera de los siguientes supuestos, debe reconocerse que existe un mercado:

1. Cuando la Administración Pública licita la provisión de servicios a la ciudadanía por parte de operadores económicos por cuenta de la citada Administración (como puede ser el caso de servicios sanitarios, sociales, educativos, de abastecimiento de agua potable, etc.).
2. Cuando existe un submercado privado para esa misma tipología de servicios, como es el caso de los servicios sanitarios, sociales o educativos (tanto en educación obligatoria como en educación superior).

Esta precisión se justifica porque en algunos casos la Administración Pública puede operar al margen de ese “mercado existente”, aplicando fórmulas alternativas para no acudir a mecanismos de licitación o competencia y participación de la empresa privada, como serían:

1) “Internalizar” la provisión de esos servicios, si bien el operador económico que los gestiona suele ser una sociedad mercantil de capital público participado por diferentes Administraciones territoriales, solo a los efectos de participar de la gestión compartida de ese servicio. Estas entidades públicamente pluriparticipadas, en realidad, operan en el mercado con las mismas técnicas de marketing y oferta de servicios que las empresas que antes accedían a la adjudicación por la vía de la licitación, pero sin que se produzca ese acceso al mercado.

2) Algunas comunidades autónomas (Aragón y la Comunidad Valenciana, por ejemplo) están reservando a entidades sin ánimo de lucro la adjudicación de acuerdos para la prestación de servicios de atención a las personas, excluyendo a las empresas de la prestación de estos servicios. La legislación autonómica que regula estos “acuerdos” pretende privarles de carácter contractual para justificar que no compitan con las empresas, si bien el TJUE ha declarado recientemente que estos acuerdos tienen naturaleza contractual y deberían regirse por la legislación de contratos del sector público.

Una de las justificaciones de las que se sirven los legisladores autonómicos para excluir al sector privado empresarial de la prestación de estos servicios es su carácter de servicio no económico de interés general, con lo que se entiende que no forman parte del mercado. Es necesaria una definición legal de qué se entiende por servicio de interés general, servicio económico de interés general y servicio no económico de interés general, y las consecuencias de todo ello en el ámbito del derecho de la competencia y de los contratos del sector público, puesto que no existe en la legislación comunitaria y es una fuente permanente de inseguridad jurídica.

Una interpretación jurídicamente válida sería, por ejemplo, que allí donde preexiste un mercado en servicios de interés general, no puede predicarse que ese servicio es un servicio no económico de interés general para excluirlo de la aplicación de las reglas de competencia y de contratación. La existencia de un mercado relevante es la que determina, por sí misma, la necesidad de que estos servicios se liciten con respeto a los principios de igualdad de todos los operadores económicos que recoge el artículo 76 de la Directiva 2014/24 y que, en aplicación de tal principio, puedan concurrir a la licitación empresas y entidades sin ánimo de lucro en igualdad de condiciones.

Siendo el servicio de empleo un servicio de prestación obligatoria a toda la ciudadanía española que sea meritoria del mismo, en aplicación de las previsiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado resulta muy complicado defender de manera solvente que en algunas comunidades autónomas hay mercado (y consecuentemente se licita) y en otras no (y se reserva a entidades sin ánimo de lucro).

### ***El modelo subvencional en acción: evolución hacia la efectividad y los resultados***

Tal y como se ha indicado en las secciones previas, el modelo subvencional y el modelo contractual tienen, a priori, espacios de aplicación distintos y deben utilizarse de manera coherente con las circunstancias y objetivos que se buscan en cada caso. No obstante, una vez se ha optado por el modelo subvencional, existen una serie de elementos que contribuirían a mejorar su aplicación y rendimiento en el contexto de las PAE.

#### ***El ejercicio previo de la definición de resultados***

Cuando se analiza la oportunidad de optar por el modelo subvencional de CPP en materia de Políticas de Empleo, la memoria del proyecto, así como en los informes previos, deben recoger suficientemente la necesidad y el porqué de la elección de dicho sistema subvencional.

Los operadores económicos que decidan optar por la subvención deben poder conocer, de antemano y de manera concreta, los requisitos que se van a exigir, poniendo mucho énfasis en cómo va a acreditarse la consecución de los hitos del proyecto y como deberá presentarse la justificación de la subvención.

En este sentido, es necesario e imprescindible que la Administración realice un ejercicio previo a la elaboración de las bases reguladoras, en el que defina cuáles son los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público y calidad de los servicios propuestos mediante la subvención y así poder hacer una previsión de cuáles serán los resultados que se esperan obtener de dicha subvención.

### **Plasmación en las bases reguladoras**

En relación con el apartado anterior, el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones regula el contenido mínimo de cómo deben ser las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones. No obstante, es necesaria una especial cautela e ir un paso más allá a la hora de confeccionar las bases reguladoras. Así, la Administración Pública deberá tener claro cuál es el objetivo que se persigue con el otorgamiento de la referida subvención y establecerlo claramente en sus bases reguladoras. Por tanto, a la hora de confeccionar las bases reguladoras, debe tenerse muy presente cuál es el objetivo y adaptar y actualizar cada modelo de bases reguladoras para que responda adecuadamente a los requisitos que dicho objetivo conlleva. En este sentido, el resultado que se espera del proyecto por el que se otorga la subvención deberá constar definido claramente en las bases reguladoras, de tal modo que cualquier interesado que pretenda optar a la subvención tenga un conocimiento perfecto de las bases reguladoras y de lo que se espera como resultado del proyecto. Para lograr un nivel suficiente de seguridad jurídica, además, debe verificarse que las distintas cláusulas de las bases reguladoras son coherentes y no contradictorias entre sí.

### **Umbrales mínimos de efectividad**

Las bases reguladoras de una convocatoria de subvención deberían definir claramente cuál es la calidad mínima que se exige para considerar que el proyecto, al que se ha concedido una subvención, es suficiente: se trata de definir un umbral concreto de calidad, que se espera y se exigirá, también como garantía para un impacto real de la PAE que se lleve a cabo.

Las bases, por tanto, deben definir claramente que el resultado de la ejecución del proyecto subvencionable será evaluable, medible y valorable en parámetros de efectividad, siendo por ello que dichos parámetros deben constar claramente en las bases reguladoras. Asimismo, esa evaluación de la calidad y efectividad, en los términos comprendidos en las bases reguladoras, sería lo que generase el derecho a la liquidación de la misma.

Por el contrario, de no conseguir el proyecto alcanzar los estándares de calidad y efectividad que se hayan establecido, deberá preverse también el deber de proceder al reintegro de la subvención obtenida.

### **Sistemas de acreditación: superación del sistema de costes**

Tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores, dada la necesidad de hacer constar con claridad en las bases reguladoras que la subvención se enfoca a obtener unos resultados determinados, debe también recogerse en esas bases de qué modo deben acreditarse y justificarse dichos resultados, en aras a su vez de acreditar la justificación de la subvención recibida.

La legislación establece distintos modelos de justificación de las subvenciones, de conformidad con el artículo 30.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, "LGS") que establece que:

*"La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora."*

De manera global y para las PAE en particular, la forma más eficiente de justificación es probablemente la modalidad de subvención por módulos, si bien requiere de un cálculo previo por la Administración de cuáles son los gastos a valores medios de mercado que se estiman necesarios para lograr un determinado objetivo, cuantificable, que constituye el módulo así predeterminado. Por tanto, existe siempre la posibilidad de excepcionar la acreditación de la subvención mediante los costes en los que se ha incurrido si así se hace constar explícitamente en las bases reguladoras.

Al respecto, cabe apuntar que el sistema de acreditación basado en el principio de límite del coste subvencionable se ha visto superado por el criterio de acreditar los resultados obtenidos de la ejecución de la subvención, y el sistema de módulos es un ejemplo de buenas prácticas en esta materia. Por ejemplo, es ese mecanismo de módulos vinculados al cumplimiento de unos objetivos predeterminados (al margen de los costes en que incurra la concreta entidad beneficiaria) la opción que se ha aplicado en múltiples ocasiones para la gestión de los fondos NGEU. Este modelo incentiva e impulsa a las empresas a unos resultados concretos, del interés de la Administración, alineando así todos los intereses afectados. Es más, si se aprende de la experiencia de los fondos NGEU, esta forma de buscar,

promover y acreditar la eficiencia podría ser una práctica para generalizar en el despliegue de las subvenciones (vinculadas a las PAE), por cuanto selecciona la efectividad y optimiza resultados.

El cálculo del módulo es un instrumento de aprendizaje para la Administración, que la obliga a informarse y conocer la realidad de costes de los servicios que promueve; y el sistema de acreditación que lleva aparejado ahorra procedimientos innecesarios, dotando de agilidad al cierre del sistema. Este sistema, acompañado de criterios de eficiencia que si no se cumplen determinan la revocabilidad de la subvención, deviene la forma más operativa, menos costosa y procesalmente más ágil y económica.

### ***El modelo contractual: eficiencia y contratación pública estratégica***

En el caso de optar por el modelo contractual para la provisión de servicios asociados a las PAE, su aplicación como instrumento de CPP debe realizarse en el marco de la contratación pública, en aplicación de las previsiones de la LCSP, y debería estar regida por criterios de eficiencia. La actual LCSP supone una evolución respecto de la legislación anterior de contratación pública al introducir el criterio de eficiencia en detrimento del criterio del precio más bajo.

En ese marco y siguiendo el espíritu de la legislación existente, la contratación debe evolucionar a una contratación estratégica que responda a objetivos e indicadores identificados, sin intervenir en el “cómo” (riesgo del contratista) para incidir, concentrarse y exigir el “qué” (comprar valor). Una serie de elementos y pasos aseguran la eficacia y eficiencia en la aplicación de este modelo.

### ***La compra de valor en la CPP***

La mera contratación de actividad no aporta valor si esta actividad no lleva al resultado pretendido. Hasta no hace mucho tiempo, la contratación a proveedores privados se limitaba a contratarles la prestación de determinados servicios o suministros y a pagarles por ellos, sin poder limitar o modular el pago en función del valor aportado por el suministro o servicio. Esto cambia con la introducción de la contratación pública estratégica, que está permitiendo pagar por resultados, en función de la aportación de ese valor.

Esto resulta significativo cuando, una vez asignado un presupuesto, se busca comprar el mayor valor posible por el importe de ese presupuesto, frente a métodos alternativos como el de subasta. Este caso es claro, por ejemplo, en la ejecución de los fondos NGUE: resultaría absurdo que el criterio de adjudicación fuese el menor precio posible y debería ser el mayor valor o número de prestaciones posibles a adquirir a ese precio; si se adjudica por la vía del “menor precio”, se pierde el diferencial entre el precio adjudicado y el presupuesto asignado.

El mismo razonamiento cabe aplicar a la contratación pública ordinaria, por cuanto si el presupuesto está bien elaborado, estará asignado y, consecuentemente, reducir el precio lleva a comprar menos valor y asignar el diferencial a otro producto de la misma partida de gasto o bien perderlo.

### ***Definición de valor y kpis en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas***

Si se opta por un modelo de compra valor, debe definirse ese valor. Los requisitos de seguridad jurídica determinan que tanto en los documentos preparatorios del contrato (que deben constar en el expediente administrativo) como especialmente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el de prescripciones técnicas, debe constar cuál es el valor esperado, cómo se va a registrar, cómo se va a medir y cómo se va a valorar.

Cuanto más objetiva sea esta información y el cálculo aritmético, mayor seguridad jurídica se otorga al contrato y menos problemas presenta su ejecución.

Una buena técnica contractual exige que estos pliegos se elaboren específicamente para cada contrato, pensando y proyectando la prestación y la forma en que se quiere ver prestada y recibida. No todos los contratos son iguales y no todos los órganos de contratación persiguen el mismo valor o identifican igual qué es el valor que quieren contratar.

Los pliegos deben ser individualizados para cada contrato con sus correspondientes key performance indicators (kpis). Por ello, debe evitarse el “reciclaje” de pliegos de contratos anteriores, que pueden guardar algún tipo de relación, pero que no son exactamente el mismo. El pliego debe elaborarse de forma consistente y debe mantener coherencia con la forma en que se exigirá la prestación.

### ***El precio del contrato determinable en función del valor aportado***

El artículo 102.6 de la LCSP establece que “Los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento o incumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, debiendo establecerse con precisión los supuestos en que se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación, de manera que el precio sea determinable en todo caso.”

Es decir, se pueden introducir objetivos de ejecución en base a los cuales el precio varía. Esta forma de contratación es una realidad para la compra, por ejemplo, de medicamentos innovadores de alto precio en cuyos contratos se hacen constar objetivos de rendimiento (inexistencia de crecimiento tumoral, determinados porcentajes de presencia de biomarcadores, etc.) que, si se cumplen, determinan el pago del 100 % del precio del contrato, pero que de no cumplirse implican una reducción en el precio o incluso la inexistencia de obligación de pago.

### ***La tecnología como instrumento de compra de valor: registrar, medir, valorar***

La Administración Pública hasta ahora y en muchos casos se ha limitado a sustituir el papel por instrumentos en que se puede trasladar, entregar y notificar un documento, pero no ha profundizado en una verdadera transformación digital: automatización de procesos o de la extracción y remisión de datos y las consecuencias que de ello se deriva.

Si el contrato ha introducido unos kpis y los ha cuantificado, también debe especificar la forma en que se evidencia su cumplimiento y poner los medios para su obtención. La discusión puede plantearse respecto de quien debe aportar los sistemas de información que permitan una extracción automatizada para el seguimiento de esos kpis. Si ha de ser la Administración, pueden existir limitaciones; si ha de ser el proveedor, es posible que encarezca la prestación. Si existen cuestiones de protección de datos personales, además, deberá acudir a un sistema que permita trabajar los indicadores con datos anonimizados o seudonimizados.

Como alternativa en el corto plazo existen soluciones laterales que permiten los mismos resultados sin la necesidad de entrar en profundidad en ese tipo de discusiones: los extractores de datos. En estos momentos existen soluciones tecnológicas de text mining que permiten introducir un algoritmo en bases de datos y extraer los indicadores programados. La cuestión que queda por dilucidar en dicho caso es quién paga este servicio dentro del marco del contrato.

### ***Introducción de cláusulas sociales y medioambientales***

La LCSP prevé la inclusión obligatoria de cláusulas sociales y ambientales. Esta previsión posibilita un alineamiento de la ejecución del contrato con la estrategia definida en materia de ESG por parte de la Administración pública. Las cláusulas sociales y medioambientales pueden ser criterios de adjudicación y condiciones esenciales de ejecución del contrato que, en caso de incumplimiento, por ejemplo, determinen su resolución y/o la imposición de penalidades específicas. Son un instrumento de gobernanza del contrato.

### ***Del riesgo compartido a la transmisión del riesgo operacional según el tipo de contrato***

En función de cómo se regule la forma en que el contratista asumirá el riesgo de prestación del contrato, un mismo servicio se puede licitar como contratos de servicios en una Administración y como concesión de servicios en otra.

Debe estudiarse con atención cómo se transmite el riesgo al contratista, como por ejemplo con la forma de pago: si se le abona un tanto por individuo independientemente de su resultado, no se está transmitiendo riesgo; si se le otorga un presupuesto capitolativo a gestionar y se le exige un mínimo de indicadores, se le está transmitiendo el riesgo. Todas las opciones intermedias son posibles, y la inclinación por uno u otro extremo determinará si estamos ante un contrato de servicios o una concesión de servicios.

### ***Elementos adicionales en la aplicación del modelo contractual***

En el marco de las PAE, es imprescindible que en los pliegos de la licitación se detallen las actuaciones a realizar, la metodología a aplicar, o número de actuaciones de orientación, acompañamiento y captación. No obstante, se debería dejar un margen suficientemente amplio a los licitadores para que puedan plantear sus estrategias y propuestas metodológicas y operativas. Esta es una buena forma de incorporar innovación al sistema.

Asimismo, y con el objetivo de descartar efectos “crema” (*cream-skimming*) indeseados, es relevante definir detalladamente en el pliego los destinatarios finales del contrato, esto es, cuáles van a ser las personas a las que se dirigirá, por ejemplo, un programa de inserción, su perfil y sus dimensiones en función de las particularidades y de cómo de alejados estén del mercado de trabajo. Parece razonable también que se preste una atención especial a la duración de las operaciones. La experiencia internacional indica que no es posible conseguir un nivel mínimo de eficiencia en programas menores a dos años.

Por otra parte, la experiencia internacional demuestra también que uno de los factores de éxito más relevante en este tipo de actuaciones reside en encontrar un buen balance entre la remuneración fija y la variable, ligando esta a los objetivos del programa. En este mismo sentido, un peso excesivo del precio como criterio de valoración de las propuestas de los licitadores puede hacer que se distorsione la calidad de la intervención.

### ***Otros elementos esenciales para la CPP: seguridad jurídica y rendición de cuentas***

#### ***Las normas claras antes de empezar la CPP***

En relación con el desarrollo de los puntos anteriores, hay una circunstancia común en todos ellos: la necesidad de que se garantice la seguridad jurídica en la colaboración público-privada sea cual sea el sistema elegido para su despliegue.

La Administración Pública debe ser capaz de saber cuáles son sus necesidades y desarrollarlas adecuadamente, ya sea mediante un sistema subvencional o contractual. Los operadores económicos deben poder tener suficiente claridad sobre cuáles son las necesidades de la Administración para valorar si optar al contrato o subvención, valorando distintos elementos, tales como: si lo podrán cumplir, cómo organizan su estructura para dar cumplimiento al contrato, cómo adoptan previsiones de financiación, etc. La seguridad jurídica es imprescindible en el sistema de colaboración público-privada.

Así, ya sean los pliegos o ya sean las bases reguladoras, la Administración debe poder desarrollar con claridad el marco de ejecución de la prestación, sin cambiar ni matizar las reglas del juego una vez lanzada la operación, de tal modo que el operador económico no tenga que verse obligado a realizar cambios no previstos y no indemnizables en el desarrollo del proyecto o contrato.

En este sentido, si la Administración no cumple con la necesidad de la claridad de las bases de la subvención o del pliego de la contratación, podrá comportar un vicio del procedimiento, pudiendo dar lugar a supuestos de anulabilidad de todos los actos administrativos dictados después de haberse producido dicho vicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

#### ***Suficiencia y transparencia de los documentos preparatorios: memorias e informes***

En el momento de publicar la convocatoria, tienen que constar todos los documentos del expediente administrativo en información pública, abiertos y a disposición de terceros, para garantizar la transparencia para con las/os interesados.

Esto obliga a tener expedientes administrativos localizables y completos, donde todos los actos administrativos que constituyen el expediente estén ordenados, fechados y firmados en las fechas que correspondan. Tiene que existir un trato sucesivo en todos los documentos que conforman el expediente administrativo y que así pueda acreditarse frente a terceros. Asimismo, las memorias y los informes preparatorios de todo contrato o subvención son la base para la configuración de la prestación del operador y sus expectativas de evaluación a la vez que forman parte del contrato o subvención, en la medida que sirven de guía para su cumplimiento de cara al operador económico y de control, para la Administración Pública.

### ***Actualización de los equipos profesionales, procesos e instrumento***

Para poder acometer las propuestas y mejoras que recoge el presente documento, es necesario un cierto cambio de mentalidad, tanto en la Administración y sus profesionales, como en las empresas operadoras y sus trabajadores.

Es necesario profesionalizar la contratación pública, la concesión de subvenciones, el conocimiento de la materia sectorial e identificar dónde se produce la aportación de valor, qué no aporta valor y cómo se gestiona su obtención. Nuevamente, la recomendación para ello es elaborar un documento específico para cada nuevo proyecto que presente elementos individualizados y evitar, en todo caso, el reciclar documentos de otros procesos anteriores que no responden a la compra de valor específico y concreto de esa convocatoria.

Resultará necesario, adicionalmente, la generación de nuevos procedimientos en el marco de la legislación de contratos del sector público, de subvenciones y de procedimiento administrativo que permitan canalizar la obtención de valor de la CPP y apostar definitivamente por la automatización y la digitalización efectiva.

### ***Rendición de cuentas: Superando el check-box contable***

Si el objetivo es la compra o la subvención al valor, hemos de registrar, medir y cuantificar dicho valor. No tiene ningún sentido pedir facturas porque no evidencian que el valor se haya creado, solo que el gasto se ha generado. Es un recurso relativamente fácil para una función de control, pero con muy baja efectividad para quien quiere obtener valor de la convocatoria. La comprobación debe ser por efectividad: demostración de unidades de valor.

### ***Aportación de valor: registrar, medir, valorar***

La comprobación de cualquier prestación es susceptible también de automatización, ya sea una subvención o un contrato. Tanto si se trata de introducir datos como si se da la verdadera transformación digital automatizando su reporting. En todo caso, en la medida que no sea posible automatizar el reporting, se pueden utilizar alternativas como los extractores de datos, que llevan al mismo resultado.

### ***Comunicación y difusión de resultados***

Un elemento fundamental y complementario es comunicar que existe una forma más efectiva y eficiente de hacer las cosas, precisamente para que se pueda generalizar.

La transparencia es un elemento fundamental en la CPP: deben comunicarse los resultados de forma transparente asumiendo las consecuencias (tanto si la ejecución ha sido buena como especialmente si ha sido mala). Sólo de forma transparente se podrán aportar soluciones de mejora y se ahuyentarán las suspicacias que la evolución del sistema de control (como, por ejemplo, la superación del *check-box* de facturas) probablemente genere en un primer momento.

Otro instrumento útil para poder diseminar el conocimiento adquirido a través de esta nueva forma de enfocar toda CPP, ya sea en contrato o subvención, es el compromiso de publicar periódicamente un documento de *best practices* que sirva de guía a otros actores aún no avezados en la transformación que se está pretendiendo.



[www.ingeus.es](http://www.ingeus.es)