

La colaboración público-privada en las políticas de empleo en el País Vasco a la luz de la nueva Ley vasca de Empleo

Public-private collaboration in employment policies in the Basque Country after the new Basque Employment Law

IRENE MARTÍNEZ MARTÍNEZ *Investigadora predoctoral¹*
Universidad de Deusto
 <https://orcid.org/0009-0009-7415-3687>

Cita Sugerida: MARTÍNEZ MARTÍNEZ, I. «La colaboración público-privada en las políticas de empleo en el País Vasco a la luz de la nueva Ley vasca de Empleo». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 12 (2024): 163-189.

Resumen

El pasado 29 de diciembre de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, que constituye la primera Ley vasca de Empleo y se configura como la primera norma autonómica de empleo aprobada tras la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Complementaria a esta, sigue y potencia su apuesta por la colaboración público-privada en las políticas de empleo con el objetivo de mejorar la «empleabilidad» de los ciudadanos y sus posibilidades de obtener y mantener un empleo digno. El presente trabajo analiza las principales medidas introducidas por la Ley vasca de Empleo, en relación con aquellos cambios promovidos por la Ley estatal de Empleo de 2023; con especial atención a su incidencia en la colaboración público-privada en materia de empleo.

Abstract

On the 29th of December 2023, the autonomous region of the Basque Country issued Act 15/2023, its first Employment Act becoming in fact the first regional employment law enacted after the adoption of the Spanish Employment Act (Act 3/2023). Complementary to the latter, the Basque Employment Act incentivizes public-private partnership on employment policy in order to increase its workers' «employability» and, therefore, their ability to obtain and preserve a decent work. This paper analyzes main measures introduced by the Basque Employment Act, in relation with the changes triggered by 2023 Spanish Employment Act; focusing mainly on its impact on public-private partnership on employment policy.

Palabras clave

Ley de Empleo, empleabilidad, colaboración público-privada, servicio público de empleo, Lanbide, País Vasco, Euskadi

Keywords

Employment Law, employability, public-private partnership, public employment service, Lanbide, Basque Country, Euskadi

1. EMPLEABILIDAD Y EMPLEO DIGNO COMO OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Las políticas de empleo, tanto en su vertiente activa -tendente a la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos, conseguir el pleno empleo, reducir el desempleo y garantizar la eficacia del derecho a un empleo digno²-, como en su vertiente tuitiva o pasiva -dirigida a amparar a aquellos ciudadanos que se encuentren en situaciones merecedoras de protección-, lejos de ser meras declaraciones de

¹ Beneficiaria del Programa Predoctoral de Formación de Personal Investigador No Doctor del Departamento de Educación del Gobierno Vasco (Orden de 20 de junio de 2023, del Consejero de Educación, por la que se establecen las bases de la convocatoria de las ayudas nuevas y renovaciones para el Programa Predoctoral de Formación de Personal Investigador no Doctor correspondiente al curso 2023-2024).

² SEMPERE NAVARRO, A. V.: «Reivindicación de la Ley de Empleo», *Revista Aranzadi Doctrinal* núm.8, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, S.A.U., 2023, p. 2.

intenciones, deben constituir una verdadera hoja de ruta para la consecución de los objetivos en materia de empleo de un país. Estos objetivos se definirán con base en los desafíos a los que cada territorio se enfrenta, y tomando en consideración su propio contexto y estado de desarrollo.

En España, en concreto, los objetivos de las políticas de empleo son marcados por el legislador a través de las leyes de empleo que, a su vez, se plasman en planes y programas que la vertebran y que desarrollan las medidas concretas que se ponen en marcha para ejecutar dichas políticas³⁴.

En el contexto actual de nuestro país, la política de empleo bascula sobre el concepto de «empleabilidad», entendida 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 de las condiciones del mercado de trabajo»⁵, y se dirige hacia su consecución y mejora. Es decir, no se conforma con facilitar el hecho de encontrar y conservar un trabajo cualquiera, sino que ha de promover el trabajo decente, en los términos de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, «OIT»), a través de la creación de puestos de trabajo con base en el respeto a las normas internacionales, la protección social y los derechos fundamentales de los trabajadores⁶.

El legislador, ante la previsión constitucional del derecho «al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente» en su artículo 35, ha optado por configurar esta «empleabilidad» como un derecho de los demandantes de los servicios públicos de empleo y, en consecuencia, un deber para los servicios públicos de empleo de mantenerla y mejorarla⁷.

En cualquier caso, la idea de «empleabilidad» no constituye un concepto sencillo de delimitar ni, por lo tanto, de perseguir como objetivo principal de la política de empleo actual. Es una noción que pone en relación atributos o factores internos y personales del trabajador con factores externos como son la oferta y la demanda de empleo⁸ y, por ello, resulta indispensable que se aborde desde una política de empleo transversal y global.

2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Española (en adelante, «CE»), se impone a la Administración Pública el deber de atender los intereses generales de los ciudadanos con arreglo a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento a la ley y al Derecho. No obstante, nada se dice en relación con que esta función deba llevarse a cabo de forma directa o monopolística; por lo que la gestión de este servicio público a la

³ SEMPERE NAVARRO, A. V. (2023), *op.cit.*, p 11.

⁴ Como veremos a continuación, en la actualidad, al amparo de la Ley de Empleo de 2023, estos documentos son 1.º) La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo. 2.º) El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno. 3.º) El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo.

⁵ Artículo 3.b de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, «BOE» núm. 51, de 01 de marzo de 2023.

⁶ OIT: *Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores*, 2015, Ginebra: OIT, p. 1.

⁷ SEMPERE NAVARRO, A. V., 2023, *op.cit.*, pp. 3-4.

⁸ THE ADECCO GROUP INSTITUTE, UC3M: *Informe: nueva Ley de Empleo. Políticas activas y colaboración público-privada*, 2023, <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2023/11/I-informe-ley-empleo.pdf> (última consulta 30 de agosto de 2024).

colectividad puede ser directa, pero también indirecta o mixta⁹, con la participación de otros agentes, públicos o privados.

De hecho, el artículo 40 CE insta a los poderes públicos «de manera especial» a realizar una política orientada al pleno empleo, pero sin imponer que deban ser los únicos agentes implicados en el desarrollo de dichas políticas o en su ejecución, lo que abre la puerta a la participación de otros entes en colaboración y coordinación con los servicios públicos.

Dentro de este marco constitucional, la colaboración público-privada en materia de empleo surge a partir de la cooperación entre el sector público y privado en el diseño y ejecución de las políticas de empleo¹⁰ y se erige en la actualidad como un elemento estructural de los mercados de trabajo contemporáneos¹¹, cuyo desarrollo y evolución se encuentran fuertemente vinculados a las resoluciones de la OIT y al Derecho de la Unión Europea¹².

No obstante, esto no ha sido siempre así y no hace falta remontarnos tantos años atrás para ver una realidad completamente diferente. En el siglo XX las iniciativas privadas en materia de colocación e intermediación laboral fueron sustituidas por los servicios públicos de empleo conforme fue aumentando la regulación del mercado de trabajo. Ello no solo imposibilitó la existencia de colaboración público-privada, sino que supuso la expulsión de la iniciativa privada de esta rama de actividad, como se plasma en el articulado de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo¹³, que configuró la actividad de colocación como nacional, pública y gratuita y prohibió la existencia de agencias privadas de colocación (art. 40).

Tras una etapa de exclusividad y monopolio jurídico de este servicio por parte del Servicio Público de Empleo, el modelo comienza a cambiar con la promulgación del Real Decreto-ley 18/1993, de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación¹⁴. Esta norma permitía, bajo determinadas condiciones, la existencia de agencias de colocación, previa autorización del Servicio Público de Empleo y en colaboración con este; eso sí, siempre y cuando no se realizara con fines lucrativos. Comienza así una fase de progresiva apertura y liberalización de este tipo de actividades y servicios, motivada por un cambio de paradigma incentivado por la OIT¹⁵ en relación con los agentes privados¹⁶ y del cual tomó el relevo la Unión Europea (en adelante, «UE») -en particular, a través de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la UE en materia de Derecho de la Competencia¹⁷.

Ya en 2010, con la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo¹⁸ se habilitó la posibilidad de que las agencias de colocación pudieran tener ánimo de lucro y actuar bien en colaboración con el Servicio Público de Empleo, bien de forma autónoma, lo que permitió incrementar la participación de entes privados profesionales que incidieron de manera

⁹ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Colaboración privada en el servicio público de colocación», *Revista Doctrinal Aranzadi Social* núm.10, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A.U., 2013, p. 1.

¹⁰ ASEMPLERO: *La Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España*, 2014, https://asempleo.com/servicio/informes/Informe_CPP.pdf (última consulta 30 de agosto de 2024).

¹¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: «Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español», *Temas Laborales*, núm. 125/2014, 2014, pp. 53-87.

¹² A título de ejemplo el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas (núm. 181), 1997.

¹³ «BOE» núm. 250, de 17 de octubre de 1980.

¹⁴ «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 1993.

¹⁵ Convenio núm. 181 de la OIT.

¹⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., 2014, *op.cit.*, pp. 53-87.

¹⁷ A título de ejemplo la Sentencia del TJUE de 23 de abril de 1991, Klaus Höfner & Fritz Elser vs. Macrotron GmbH, (C-41/90).

¹⁸ «BOE» núm. 227, de 18 de septiembre de 2010.

competitiva en la intermediación laboral. Además, se abre la posibilidad de gestionar las políticas activas de empleo a través de la colaboración con entes públicos y privados, si bien preservando en todo momento la centralidad de los servicios públicos de empleo y promoviendo su fortalecimiento.

En este mismo año, el Real Decreto 10/2010¹⁹ procede a regular la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro y a configurarlas como colaboradoras de los servicios públicos, previa autorización, cuando suscriban convenios de colaboración con esto y sometidas a su control e inspección.

Esta colaboración público-privada «en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo», fue reivindicada igualmente por la reforma que el Real Decreto Ley 2011²⁰ efectuó sobre la Ley de Empleo de 2003 y por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014²¹. Esta última, aportaba una útil definición de la colaboración público-privada entorno a tres conceptos: sinergias, corresponsabilidad y refuerzo de los servicios públicos de empleo. Es decir, se entiende la colaboración como una herramienta de apoyo a la modernización y el fortalecimiento de los servicios públicos, preservando así la centralidad de estos.

En cualquier caso, a pesar de las llamadas a la colaboración en la gestión de las políticas activas de empleo, se mantiene la consideración de la intermediación laboral como actividad de carácter público, esencial para la sociedad, lo que lleva a que la intervención de entes privados en esta materia se supedita a la exigencia de autorización administrativa previa, otorgada por los servicios públicos de empleo²².

En el año 2012, con el fin de dotar de mayor dinamismo al mercado de trabajo fomentando su colaboración con el sector público,²³ la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral²⁴, enfatizó el papel de las Empresas de Trabajo Temporal (en adelante, «ETT») como «agente dinamizador del mercado de trabajo» a través a de la reforma de su marco regulador y autorizándolas para operar como agencias de colocación.

Este fenómeno continuará su desarrollo legislativo y evolución en los años sucesivos a través de diversos documentos y resoluciones que han ido delimitando las características principales de la colaboración público-privada en materia de empleo y cuyo impulso definitivo lo supuso la adopción de la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 -que previó la colocación de determinados colectivos de trabajadores por parte de operadores privados- y del Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de las personas desempleadas -aprobado en la reunión del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013-²⁵. A través de este Acuerdo, se procedió a la selección de agencias de colocación privadas colaboradoras con el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, «SEPE») y

¹⁹ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, «BOE» núm. 147, de 17 de junio de 2010.

²⁰ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. «BOE» núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

²¹ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. «BOE» núm. 279, de 19 de noviembre de 2011.

²² RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., 2013, *op.cit.*, p. 3.

²³ ARRIETA IDIAKEZ, F.J., «La reforma laboral de 2012descodificando reformas del anterior Gobierno, intentando implementar la extravagante flexiseguridad. ¿Qué hay de nuevo?», *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol.60, núm. 1, 2012, pp: 57-79.

²⁴ «BOE» núm. 162, de 07 de julio de 2012.

²⁵ UGT: *La intermediación laboral. Trabajadores y trabajadoras nacionales de terceros países*, https://www.ugt.es/sites/default/files/node_gallery/Galer-a%20Publicaciones/intermediacionlaboral_ampliada.pdf (última consulta 30 de agosto de 2024).

los servicios públicos de empleo autonómicos, listado que se actualizó el 31 de agosto de 2017. Estas agencias colaboradoras se comprometían a realizar actuaciones integrales en materia de orientación, formación, intermediación, ayuda en la búsqueda de empleo, captación de ofertas de trabajo y promoción de candidatos con el fin de garantizar la efectiva inserción laboral de los desempleados²⁶. Este proceso aperturista en España se ha ido produciendo de manera simultánea y en paralelo a una progresiva descentralización territorial de los servicios públicos de empleo²⁷.

Desde entonces este fenómeno ha experimentado una notable evolución, especialmente en los últimos años con la promulgación de la Ley de Empleo de 2015²⁸ y, después, la actualmente vigente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, «Ley estatal de Empleo-2023»)²⁹.

La diversidad y complejidad de los retos a los que se enfrentan las sociedades actuales llama a «una apertura de las instituciones públicas hacia el exterior»³⁰ y al incremento de las colaboraciones entre los sectores público y privado, generando así nuevas fórmulas o modalidades de prestación de servicios tradicionalmente prestados exclusivamente por la Administración. Las entidades del sector privado, a través de sus propios recursos, experiencias y competencias, se postulan en la actualidad como actores capaces de generar un valor añadido en la producción de resultados públicos³¹ y pueden resultar «determinantes para dar respuesta a las necesidades sociales»³².

Esta colaboración se ve especialmente propiciada por los cambios tecnológicos, que suponen un reto de gran complejidad y variabilidad que precisa de respuestas ágiles y eficaces; y a la vez facilitan la interconexión y ofrecen nuevas herramientas de colaboración. Las nuevas tecnologías, en el contexto actual de globalización, favorecen la creación de «espacios de cooperación en intercambio entre empresas y empresas-sociedad»³³.

Existen muchos otros factores que han redundado en un mayor aperturismo en lo que a la prestación de servicios tradicionalmente públicos se refiere. Por un lado, ante la prestación monopolística de un servicio por parte de una Administración pública, la introducción de competencia alienta un incremento en la eficiencia y eficacia³⁴. Es por ello por lo que se considera que una más estrecha colaboración público-privada en la gestión de las políticas de empleo puede originar numerosas ventajas como un mayor acceso al talento, una mejor información del mercado de trabajo,

²⁶ Este acuerdo Marco fue suscrito por 14 Comunidades Autónomas entre las que no se encuentra el País Vasco. <https://www.inclusion.gob.es/ca/w/aprobado-el-acuerdo-marco-de-intermediacion-laboral-con-las-agencias-de-colocacion> (última consulta 30 de agosto de 2024).

²⁷ THE ADECCO GROUP INSTITUTE, UC3M: *Informe: nueva Ley de Empleo. Políticas activas y colaboración público-privada*, 2023, <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2023/11/I-informe-ley-empleo.pdf> (última consulta 30 de agosto de 2024).

²⁸ Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, «BOE» núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

²⁹ «BOE» núm. 51, de 01 de marzo de 2023.

³⁰ GARCÍA SOLANA, M.J.: *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral: Análisis del modelo del servicio público de empleo estatal y las agencias privadas de colocación (2010-2016)* (1ª edición ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 41.

³¹ BOURGON, J.: Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo, *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, núm. 46, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2010, pp. 5–40., citado en GARCÍA SOLANA, M.J., (2010), *op.cit.*, p. 42.

³² GARCÍA SOLANA, M.J., PASTOR ALBALADEJO, G.: *La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente*, 2012, citado en GARCÍA SOLANA, M.J., (2010), *op.cit.*, p. 42.

³³ GARCÍA SOLANA, M.J., (2010), *op.cit.*, p. 45.

³⁴ PÉREZ DEL PRADO, D.: «La colaboración público-privada en la Ley de Empleo», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, 2023, pp. 153-180.

mejoras en términos de inclusión y, en definitiva, por lo tanto, un mejor funcionamiento del mercado de trabajo³⁵.

RODRÍGUEZ-PIÑERO³⁶ delinea las principales variables que han motivado la generalización de la colaboración con el sector privado. En primer lugar, es preciso destacar la progresiva liberación y descentralización del mercado de trabajo que, como hemos visto, ha ampliado el rango de actuación de los entes privados en la prestación de servicios para el empleo y ha contribuido a acercar dicha prestación de manera más focalizada en territorios concretos. Por otro lado, no se puede desconocer que estos procesos se ven acelerados como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de las administraciones públicas, que deben mejorar la eficiencia y optimizar sus gastos. Esta lógica estaría detrás de propuestas de privatización que, sin embargo, en materia de políticas de empleo no se produce, abogándose por una complementariedad en lugar de por una sustitución por parte de las entidades privadas en la prestación de los servicios correspondientes. Por último, las fórmulas de colaboración se han visto también alentadas por las críticas a la ineficiencia de los servicios públicos de empleo. En términos generales, podríamos sintetizar diciendo que las tesis favorables a la colaboración público-privada consideran que esta fórmula es más eficiente en costes para las finanzas públicas, además de más eficaz en la consecución de los objetivos planteados.

Esta interrelación entre el sector público y el privado puede abordarse desde diversos enfoques, dando lugar a varias modalidades o fórmulas de colaboración público-privada con características y requisitos diferentes que también se han visto modificadas con el paso de los años.

En cualquier caso, lo cierto es que, especialmente gracias a las tecnologías de la información y la comunicación y a las redes sociales y otros tipos de plataformas, la mayor parte de las contrataciones -aunque también podríamos referirnos a otros elementos de la política de empleo como puede ser la formación o la capacitación- no tienen lugar como resultado del proceso de intermediación realizado a través de los canales oficiales, sino que se producen a través de una relación directa con las empresas, sin la intervención de intermediarios; o a través de intermediarios digitales privados que no tienen la consideración ni de agencia de colocación ni de ETT³⁷. La empresa privada ha perdido la confianza en los servicios públicos de empleo que durante años no han sabido cómo atender a sus demandas a través de unos servicios de calidad que se ajustaran a sus pretensiones. Ello ha conducido a una progresiva separación entre el sector público y privado que, en definitiva, conduce a una incremental pérdida de control por parte del primero sobre los procesos de intermediación, colocación o incluso formación y, en consecuencia, sobre el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Además, las colaboraciones que sí se han venido llevando a cabo, generalmente se han limitado a la concesión de subvenciones y otros incentivos a la contratación que no han dado los resultados esperados. Todo ello llama a un rediseño de los servicios a prestar por los servicios públicos de empleo, que verdaderamente aporten valor no solo a los usuarios-persona-desempleada, sino también a los usuarios-empleadores, parte indispensable para garantizar la consecución de los objetivos de las políticas de empleo, y a buscar nuevas fórmulas de colaboración con la iniciativa privada que permitan reforzar la centralidad de los servicios públicos de empleo en la materia, garantizando así que se cumplen dichos objetivos y que se respetan los derechos de los demandantes de empleo y de los trabajadores en general.

³⁵ BLASCO DE LUNA, F. J., «Colaboración público-privada en materia de empleo», en ADECCO INSTITUTE: *Informe Ley de Empleo: políticas activas y colaboración público-privada*, Madrid, 2023, p. 29, <https://www.adeccoinstitute.es/empleo-y-relaciones-laborales/nueva-ley-de-empleo/> (última consulta 30 de agosto de 2024); WORLD EMPLOYMENT CONFEDERATION, *Collaboration between Public and Private Employment Services*, World Employment Confederation, 2021, <https://wecglobal.org/> (última consulta 30 de agosto de 2024), citados en PÉREZ DEL PRADO, D. (2023), *op.cit.*, pp. 153-180.

³⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (2014). «Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español», *Temas Laborales*, núm. 125, 2014, pp. 53-87.

³⁷ RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., 2013, *op.cit.*, pp. 19-20.

3. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA LEY ESTATAL DE EMPLEO DE 2023

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su Componente 23 denominado «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», se fija como objetivos en el ámbito del empleo reforzar el diálogo social y reformar el mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales, corrigiendo las debilidades estructurales existentes, para así «reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía»³⁸.

La promulgación Ley estatal de Empleo-2023, a la que, en este apartado en ocasiones nos referiremos simplemente como la Ley, es precisamente el resultado de la aplicación de este componente, y, más específicamente, de la Reforma 5 («Modernización de políticas activas de empleo»).

Así, con este afán modernizador es con el que el 1 de marzo de 2023 fue objeto de publicación en el BOE la Ley 3/2023 de Empleo, la cual, entre otros muchos aspectos, apuesta por reforzar la colaboración público-privada en materia de políticas de empleo.

Al igual que la Ley vasca de Empleo, que sigue la estela de esta, y que analizaremos a continuación, trata de garantizar el derecho a un trabajo digno y se fija como objetivo primordial mejorar la «empleabilidad» de los trabajadores, en los términos previamente definidos.

Si nos atenemos a la Exposición de Motivos de la Ley, esta pretende «potenciar los instrumentos de actuación y de coordinación del Sistema Nacional de Empleo (...); la reforma de las Políticas Activas de Empleo; la revisión de la Gobernanza del Sistema, con el reforzamiento de la dimensión local de la política de empleo; (...)». Para ello, se estructuran seis títulos destinados a tratar las siguientes materias: política de empleo, servicios públicos y privados de empleo, políticas activas de empleo, cartera de servicios y servicios garantizados y compromisos de las personas y entidades demandantes de empleo, financiación y evaluación de la política de empleo.

La Ley define de forma detallada los objetivos de la política de empleo, así como los principios rectores de esta; los cuales habrán de guiar no solo la actuación de los servicios públicos de empleo sino también de las entidades que colaboren con estos en la prestación de los servicios concernidos, en tanto que se tratan, en todo caso, de servicios de carácter público, «con independencia de la entidad que la realice» (art. 8). Matiz importante que evidencia, como también pone de manifiesto PÉREZ DEL PRADO³⁹, que esta Ley supone un cambio de paradigma en lo que a la colaboración entre sector privado y público se refiere, pues implica pasar de delegar en entidades privadas aquellas tareas que el Estado no realiza de forma eficaz a «poner todos los recursos, públicos y privados, al servicio del Sistema Nacional de Empleo». En otras palabras, supone transitar de un modelo eminentemente sustitutivo a uno de colaboración e interdependencia entre los agentes privados y un Servicio Público de Empleo fuerte, capaz y garante de los derechos reconocidos por el ordenamiento en materia de políticas de empleo.

La Ley, en su título II, crea la Agencia Española de Empleo, a partir de la transformación del SEPE como organismo público encargado de «la ordenación, desarrollo y seguimiento de los

³⁸ Exposición de motivos de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

³⁹ PÉREZ DEL PRADO, D. (2023), *op.cit.*, pp. 153-180.

programas y medidas de las políticas activas de empleo y de protección por desempleo, en el marco de lo establecido en esta ley» (art. 22). A continuación, atribuye las competencias que corresponden, por un lado, a esta Agencia Española de Empleo y, por otro, a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, a quienes concierne «la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo, así como garantizar la prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, previstos en esta ley» (art. 23).

A continuación, en su capítulo III del título II, se regula la colaboración de los servicios públicos de empleo tanto con entidades públicas como privadas, siempre en fórmula de coordinación o colaboración y teniendo en todo caso la consideración de servicio público, por lo que queda sujeta a los objetivos y principios rectores de la política de empleo definidos en la Ley. Esta colaboración entraña una obligación de transparencia y de información a los servicios públicos de empleo (art. 26) y podrá articularse a través de Acuerdos marco (art. 27), abogándose, por lo tanto, por el establecimiento de relaciones de colaboración con una mayor vocación de permanencia y estabilidad y en las que se garantice el control por parte de los servicios públicos.

El título III de la Ley se dedica a desarrollar las políticas activas de empleo, que define como «el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social»; para, a continuación, identificar como objetivos de esta elevar la empleabilidad, reducir la brecha de género, reducir la brecha entre oferta y demanda de empleo mediante mayor fluidez de información y eficiencia y eficacia de los servicios de empleo, especialmente en relación con los colectivos prioritarios, que se identifican en el capítulo V de este mismo título (art. 31).

La Ley estatal de Empleo-2023 supone una relevante ampliación de la cartera de servicios susceptibles de ser prestados a los usuarios de los servicios públicos de empleo. No obstante, esta ampliación de las actuaciones del Servicio Público de Empleo no resulta en detrimento, sino al contrario, de la colaboración con las entidades privadas, que se torna aún más necesaria si cabe ante la complejidad y heterogeneidad de los servicios a prestar.

Se prevé que estos servicios sean implementados por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias. No obstante, se contempla la posibilidad de que su gestión pueda llevarse a cabo a través de colaboración público-pública o público-privada. Esta colaboración se efectuará a través 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» (art. 32) incidiéndose, de nuevo, en el acuerdo marco como herramienta especialmente idónea para articular este tipo de relaciones.

Como parte de estos servicios, se da una relevancia especial a la formación en el trabajo (art. 33), consolidando así el derecho de los trabajadores a la formación a lo largo de la vida -sobre todo para aquellos con mayores dificultades o riesgos de inserción-; formación que se adapte a las transiciones digital y ecológica⁴⁰ y que promueva una mayor cohesión social y territorial.

⁴⁰ ROJO TORRECILLA, E: *Política de empleo. Especial atención a la colaboración público-privada. Examen de la Ley 3/2003 de 28 de febrero y del Real Decreto 438/2024 de 24 de mayo, 2024*, Texto publicado en el blog del autor www.eduardorojotorrecilla.es

En lo relativo expresamente a la intermediación laboral (capítulo III título III), una de las prestaciones clave de los servicios públicos de empleo conforme a esta Ley, se considera primordial reforzar el papel de estos últimos. La Ley, a este respecto, entiende la intermediación de una forma amplia, que deja de limitarse a poner en relación oferta y demanda de empleo, para abarcar un abanico más amplio de funciones que permitan «proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y a las empresas unos recursos humanos que respondan efectivamente a sus necesidades»⁴¹.

Para ello, esta colaboración público-privada se torna especialmente relevante a la luz de los datos existentes. Como destaca GUERRERO VIZUETE⁴², la estadística nos muestra que la gran mayoría de los desempleados acceden a las ofertas de trabajo a través de cauces informales y no, por lo tanto, a través de las oficinas públicas de empleo. En consecuencia, parece claro que, además de una necesaria modernización de los servicios públicos de empleo que permita mejorar sus deficiencias, la necesidad de una respuesta más inmediata que permita abordar adecuadamente los desafíos a los que se enfrenta nuestro mercado de trabajo exige que dicho proceso se acompañe de la existencia de fórmulas de colaboración con el sector privado que permitan incrementar la eficiencia en la prestación de servicios destinados a la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos.

Así, la propia norma considera como agentes de la intermediación a los servicios públicos de empleo, pero también a las agencias de colocación y a «aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para o con las personas trabajadoras en el exterior» (art. 41); y aboga por priorizar un fortalecimiento de los medios públicos del Sistema Nacional de Empleo para facilitar la intermediación, si bien habilita la colaboración con entes privados mediante instrumentos de coordinación o convenios de colaboración con agencias de colocación (art. 42).

La norma impone una serie de obligaciones y requisitos específicos a estas agencias de colocación que sean parte en una de estas colaboraciones que, además, serán sometidas a seguimiento y evaluación por parte de los servicios de empleo del territorio correspondiente, para garantizar que la actividad de intermediación se desarrolla de forma alineada con los objetivos y principios de la política de empleo.

Como ya se anticipaba, el título IV de la norma trae consigo una importante ampliación y mejora de los servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios de las políticas activas de empleo que han de ser asegurados por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, bien directamente o a través de su colaboración con otros agentes públicos, privados y con los interlocutores sociales (art. 55). Destaca entre estos servicios dirigidos a las personas usuarias la elaboración de un perfil individualizado de usuario para evaluar su empleabilidad y diseñar un itinerario personalizado adecuado a dicho perfil, así como una tutorización o asesoramiento personalizado para su revisión y actualización con el fin de facilitar así la mejora de la empleabilidad. (art. 56). Adicionalmente, como decíamos, se ofrecerá formación, asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, intermediación laboral eficiente, orientación, acceso a trabajados en cualquier territorio del Estado y búsqueda de protección social. El perfil e itinerario diseñados, juntos con las actividades desarrolladas en cumplimiento de este, conformarán un expediente laboral personalizado único para cada usuario. Es decir, se potencia un mayor acompañamiento al desempleado a través de un tratamiento y asesoramiento individualizado y personalizado que permita unos mejores resultados en términos de empleabilidad.

⁴¹ GUERRERO VIZUETE, E. «El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 10, 2023, pp. 147-162.

⁴² GUERRERO VIZUETE, E., 2023, *op.cit.*, pp. 150-151.

También se prevé la prestación de otros servicios dirigidos específicamente a las personas, empresas y otras entidades empleadoras en aras de fomentar una mayor y mejor relación con estas que beneficie finalmente tanto a las empleadoras como, eventualmente, a los potenciales empleados que lo sean gracias a la labor de los servicios públicos de empleo. Entre estos servicios destaca la gestión de ofertas de empleo, la información y el asesoramiento sobre contratación, la identificación de necesidades de las empresas, la información y apoyo sobre procesos de comunicación de contrataciones y trámites legales complementarios, el apoyo en los procesos de recolocación y la información y el asesoramiento sobre la difusión de ofertas de la Red EURES⁴³.

Estos servicios que conforman la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo se desarrollan en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, en el cual también se recoge expresamente la necesidad de impulsar la colaboración tanto público-pública como público-privada y la posibilidad de que los servicios garantizados y complementarios de la cartera puedan ser prestados a través de esta fórmula; y se aboga, en todo caso, por la cooperación entre agentes públicos y privados y con interlocutores sociales y otras entidades colaboradoras⁴⁴.

La demanda de estos servicios por parte de los usuarios lleva aparejada la asunción de ciertos compromisos u obligaciones que, en el caso de las personas, empresas y demás entidades empleadoras implican «colaborar activamente con los servicios públicos de empleo en la planificación de las actividades formativas; comunicar los puestos vacantes con los que cuenten, en los términos que reglamentariamente se establezcan; y colaborar con la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras» (art. 59). Estas entidades asumen otras obligaciones con base en esta Ley como son la de aportar información sobre sus actividades (art. 26) y, en el caso concreto de las agencias de colocación, las impuestas por el artículo 42.7 para propiciar el seguimiento y evaluación de sus actividades de intermediación por parte de los servicios de empleo del territorio correspondiente.

El título V se destina a la financiación de la política de empleo y el VI a su evaluación.

De acuerdo con la Ley de Empleo de 2023 son tres los documentos en los que se traduce la de ejecución de la política de empleo. Así, al amparo de los artículos 12, 13 y 14 de esta Ley deberá adoptarse una Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, un Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y un Sistema de Información de los Servicios de Empleo, que trae importantes novedades con respecto a la Ley estatal de Empleo-2015, anteriormente vigente.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024⁴⁵, al igual que la Ley, toma como punto de partida el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que, como adelantábamos aboga, entre otras cosas, por aumentar la eficiencia de las políticas de empleo, para lo cual apuesta por la «Modernización de políticas activas de empleo», siendo la aprobación de la Estrategia una expresión de dicha acción. Como consecuencia de la aprobación de la Ley estatal de Empleo-2023, se incluye un séptimo eje en esta estrategia que tiene como fin la «Mejora del marco institucional», mejora dentro de la cual tiene un papel fundamental la colaboración entre los agentes

⁴³ «EURES (EUROPEAN Employment Services), es una red de cooperación para el empleo y para la libre circulación de trabajadores, uno de los principios fundamentales de la Unión Europea (UE), como queda indicado en los artículos correspondientes del Tratado que crea la Comunidad europea. El objetivo de la Red EURES es prestar servicios a los trabajadores, a los empresarios, y a cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de personas, proporcionando información y asesoramiento sobre ofertas y demandas de empleo, situación y evolución del mercado de trabajo y sobre condiciones de vida y trabajo de cada país», <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/empleo-europa/que-es-eures.html> (última consulta 30 de agosto de 2024).

⁴⁴ ROJO TORRECILLA, E., 2024, *op.cit.*, pp. 21-27.

⁴⁵ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 2021.

involucrados en la gestión de políticas de empleo y la cual está prevista igualmente como eje sexto del Plan.

En concreto, en lo relativo a la colaboración público-privada, la Estrategia aboga por esta fórmula colaborativa para la consecución de varios de los objetivos que promueve. En particular, podemos observar que plantea como Objetivo Específico 2, integrante del Objetivo Estratégico 1 («Enfoque centrado en las personas y en las empresas»), que se preste un servicio personalizado para los empleadores «impulsando un nuevo modelo de relación, reforzando la colaboración y la comunicación entre los servicios públicos de empleo y las empresas». Para ello, se propone elaborar una cartera de servicios específicos dirigidos a las empresas y desarrollar un sistema de información y un portal de empresas.

Como parte del mismo Objetivo Estratégico 1, también se contempla, como Objetivo Específico 3, la incorporación de nuevos modelos de cooperación público-pública, pública-iniciativa social y pública-privada en los servicios ofrecidos por los sistemas públicos de empleo, buscando la explotación de sinergias en distintos ámbitos territoriales.

También resulta de relevancia la colaboración en relación con el Objetivo Estratégico 2 («Coherencia con la transformación productiva»). En concreto, el Objetivo Específico 2 aboga por «Aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital, así como en sectores no tradicionales como las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación; con especial atención a la actividad económica y el emprendimiento en territorios en situación de despoblación o transición productiva». Para la consecución de este objetivo, se plantea como medida específica la colaboración con agentes económicos y sociales para la elaboración de planes territoriales y/o locales y sectoriales de transformación productiva. Igualmente, se aboga por la colaboración del Observatorio de Ocupaciones del SEPE con «otras administraciones y organismos públicos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, así como con otros agentes sociales representativos de los diferentes sectores laborales y ámbitos territoriales» para el estudio del mercado de trabajo y la detección de necesidades del mercado de trabajo.

Igualmente se prevé como Objetivo Específico 4 del Objetivo Estratégico 4 («Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo») el fortalecimiento del Sistema Nacional de Empleo, entre otras, a través del intercambio de conocimiento con otros organismos y entidades colaboradoras para dar soporte a la gestión de las políticas activas de empleo.

Por último, para la consecución del Objetivo Estratégico 5 («Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo») se plantea, como Objetivo Específico 3, la mejora en la coordinación operativa de los niveles administrativos intervinientes en las políticas activas de empleo y de la imagen de los servicios públicos de empleo. Para ello, una de las medidas propuestas consiste en crear un mapa de agentes y entidades estratégicos y colaboradores de los servicios públicos para facilitar así la coordinación temporal de la ejecución las políticas activas de empleo, garantizando así la disponibilidad de recursos, programas y servicios.

Por su parte, el Plan Anual para el Empleo Digno de 2024⁴⁶ también contiene numerosas alusiones a la colaboración público-privada entre sus objetivos principales. Así, para la consecución del Objetivo Estratégico 1 («Enfoque centrado en las personas y en las empresas») se apuesta por la prestación de un servicio personalizado a los empleadores a través de un modelo que refuerce la

⁴⁶ Resolución de 15 de julio de 2024, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2024, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024, «BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024.

colaboración y comunicación entre el Servicio Público de Empleo y las empresas (Objetivo Específico 2).

Contempla igualmente como Objetivo Específico 4 para la Consecución del Objetivo Estratégico 4 («Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo») el fortalecimiento del Sistema Nacional de Empleo, entre otras medidas, a través del intercambio de conocimiento en su seno y con organismos y entidades colaboradoras. Además, se prevé expresamente como objetivo «planificar, actualizar y asegurar el acceso a la Formación en el trabajo» con base en las demandas del sistema productivo.

Es con estos objetivos en mente con los que se delimitan los servicios y programas concretos a desarrollar por los servicios públicos de empleo conforme al Plan de 2024 en base a los seis ejes definidos por la Ley de Empleo de 2023: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

La coordinación entre los distintos agentes de la política de empleo se culmina con el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo. Este instrumento de coordinación tiene por finalidad integrar la información relativa a la gestión de las políticas de empleo -y las prestaciones de desempleo- realizadas tanto por la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo autonómicos, como por las entidades colaboradoras, así como las ofertas y demandas de empleo registradas en las agencias de colocación colaboradoras «que participen en la implementación de políticas de empleo, en coordinación o colaboración con los servicios públicos». Es decir, constituye una «red de información común» en beneficio de las personas y empresas usuarias (art. 14).

Este instrumento resulta imprescindible para la buena gestión de las políticas de empleo, cuyo potencial depende en gran medida del grado de participación del sector privado⁴⁷, que genere mayor volumen y variedad de información.

4. LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN MATERIA DE EMPLEO

En la Ley estatal de Empleo-2023 vemos una clara apuesta por la descentralización territorial, dotando de gran relevancia a los servicios públicos de empleo autonómicos en coordinación, por supuesto, con el Servicio Público de Empleo (ahora Agencia Española de Empleo). No obstante, procede ahora analizar qué competencias pueden tener las Comunidades Autónomas, en este caso concreto, Euskadi, en materia de empleo.

La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, «EAPV») recoge en su título preliminar, más concretamente en su artículo 9, que los poderes públicos vascos «impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo» y «adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica», entre otras atribuciones.

Este mandato es consecuencia del previamente establecido por la Constitución, en sus artículos 35 y 40, por el cual los poderes públicos deben garantizar el pleno empleo y promover la formación y readaptación de los trabajadores y la garantía de seguridad, higiene y condiciones de trabajo dignas.

⁴⁷ PÉREZ DEL PRADO, D. (2023)., *op.cit.*, pp. 153-180.

La distribución competencial en materia de empleo entre el Estado y las Comunidades Autónomas -en este caso la de Euskadi- no ha sido una cuestión pacífica. El artículo 149 de nuestra Constitución, que delimita los asuntos de competencia exclusiva del Estado, establece entre su enumeración la «Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (artículo 149.1.7ª). De hecho, es extensa la jurisprudencia constitucional emitida en relación con este artículo y, asimismo, en concreta relación con el séptimo ítem de ese apartado primero del precepto relativo específicamente a la legislación laboral⁴⁸.

En términos generales y sin ánimo de extenderme en este ámbito, conforme a la interpretación constitucional la competencia exclusiva del Estado en esta materia excluiría cualquier intervención legislativa de las Comunidades Autónomas, lo que exige dirimir adecuadamente entre la competencia legislativa y la de ejecución.

No obstante, los artículos 10.25 y 12.2 del EAPV reconocen, por un lado, la competencia exclusiva de las autoridades de la Comunidad Autónoma en materia de «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía» así como la ejecución de la legislación laboral «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía».

En definitiva, y como se explicita en la Exposición de Motivos de la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo (en adelante, «Ley vasca de Empleo»)⁴⁹, a la que nos referiremos de forma extensa a continuación, se entiende que la política de empleo y de fomento de este pueden considerarse una suerte de materia compartida entre Estado y Comunidad Autónoma conforme a un esquema de bases-desarrollo, pudiendo además la Comunidad Autónoma ejercer competencias legislativas en materias conexas con la laboral. La competencia estatal exclusiva en materia de legislación laboral se entiende limitada a la regulación de la relación laboral en sí misma. De este modo, quedan abiertas a acción legislativa de la comunidad autónoma las políticas activas de empleo, la creación y el fomento del empleo, vinculadas ambas al desarrollo económico y planificación de la actividad económica en el País Vasco.

La complejidad de los desafíos a los que, como país, nos enfrentamos en materia de empleo y la diversidad existente entre los territorios que lo componen apelan al desarrollo de políticas de empleo adaptadas al tejido productivo de cada uno de ellos. De este modo, el País Vasco es la primera, aunque no debería ser la última, de las Comunidades Autónomas españolas que, con la debida atención y respeto al marco general predispuesto por la Ley estatal de empleo-2023, desarrolla su propia normativa de empleo en atención a sus particularidades y a las «necesidades estratégicas derivadas del contexto socioeconómico»⁵⁰ y que, además, «reconoce a las diputaciones forales y a los municipios un elenco competencial nada desdeñable»⁵¹ que contribuye a esa adecuada adaptación.

⁴⁸ Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (prontuario), <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf> (última consulta 27 de agosto de 2024).

⁴⁹ Boletín Oficial del País Vasco de 29 de diciembre de 2023

⁵⁰ INGENUS: *La cooperación público-privada en las políticas activas de empleo*, 2024, p. 16, <https://www.ingenus.es/estudio-la-cooperacion-publico-privada-en-las-politicas-activas-de-empleo/> (última consulta 12 de septiembre de 2024).

⁵¹ Exposición de motivos de la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo.

5. LA LEY VASCA DE EMPLEO

La Ley 15/2023 se publicó el 29 de diciembre de 2023 convirtiéndose en la primera norma aprobada por una Comunidad Autónoma tras la promulgación de la Ley estatal de Empleo-2023. Se postula no como contraria sino, como no podía ser de otro modo, como complementaria a esta, habida cuenta del ámbito competencial atribuido a ambas Administraciones delimitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵², como se ha detallado con anterioridad. Además, constituye la primera Ley vasca de Empleo y, en consecuencia, la primera expresión del ejercicio de competencias en esta materia desde que estas fueron asumidas en el año 2010⁵³.

La Ley vasca de Empleo -a la que, en este apartado, nos referiremos en ocasiones simplemente como la Ley- toma en consideración no solo los artículos constitucionales 35 y 40, esenciales en esta materia y a los que ya nos hemos referido con anterioridad, sino también normas internacionales como el Convenio 122 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pilar Europeo de Derechos Sociales o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁴. Se erige, al igual que la estatal, como herramienta para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8, por lo que tiene como elemento central el reconocimiento del «trabajo digno» o «trabajo decente», concepto acuñado por la OIT y que se define como «el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social». Tal y como se refleja en la propia Exposición de Motivos de la Ley vasca de Empleo, este reconocimiento supone la necesidad de «contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que conlleve un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para toda la familia, mejores expectativas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para expresar las opiniones, organización y participación en las decisiones que afecten a sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres». La garantía de la eficacia del empleo digno, por lo tanto, se configura como el objetivo primordial de las políticas públicas de empleo al amparo de esta nueva Ley (artículo 3).

Con ese fin, la Ley apuesta por la modernización de las políticas de empleo, el reconocimiento de nuevos derechos a los ciudadanos -que se concretan en un amplio catálogo de servicios-, la creación de la Red Vasca de Empleo y la transformación del servicio vasco de empleo -Lanbide-, la actualización del modelo de gobernanza y una mayor colaboración con el sector público y privado⁵⁵.

Como pone de manifiesto ROJO TORRECILLA⁵⁶, la transversalidad de la política de empleo supone la actuación en cuatro niveles «(1) en la definición de las competencias; (2) en la gobernanza y en el reconocimiento de la importancia del diálogo social; (3) en el diseño de las políticas, integrando la intersectorialidad; y (4) en la participación de todos los agentes intervinientes en materia de empleo».

Para ello, la Ley se estructura en seis títulos, noventa y nueve artículos, siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

⁵² Nos remitimos a la nota al pie anterior.

⁵³ *Intervención aprobación Ley Vasca de Empleo de la Vicelehendakari y Consejera de Trabajo y Empleo, Idoia Mendia Cueva*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, 21 de diciembre de 2023.

⁵⁴ ROJO TORRECILLA, E.: *Una visión compartida (gobierno autonómico, diputaciones forales y municipios) de las políticas de empleo en el País Vasco, y complementariedad entre la normativa estatal y autonómica. Notas y apuntes sobre la Ley 15/2023 de 21 de diciembre*, 2024b, p. 5, Texto publicado en el blog del autor www.eduardorojotorrecilla.es

⁵⁵ GAVILÁN, B.: Una mirada a la nueva Ley Vasca de Empleo, EDE Fundazioa, 2024, <https://edefundazioa.org/miradas/una-mirada-a-la-nueva-ley-vasca-de-empleo/> (última consulta 30 de agosto de 2024).

⁵⁶ ROJO TORRECILLA, E., 2024b, *op.cit.* p. 6.

De conformidad con la Disposición Final Tercera y Quinta de la Ley, la entrada en vigor de esta tuvo lugar el 29 de junio de 2024, pudiéndose producir su desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses desde dicha entrada en vigor, lo cual a la fecha de finalización de este artículo no ha tenido lugar. No obstante, los capítulos I y II del título IV, adquirieron vigencia al día siguiente de la publicación en el BOPV.

5.1. Objetivos y principios rectores de la política de empleo

El título I de la norma se destina a establecer las disposiciones generales y, por lo tanto, parte de una clara definición de sus objetivos.

La Ley pretende abordar la «definición de los derechos y obligaciones de las personas para la mejora de su empleabilidad, de los principios de actuación de los poderes públicos en materia de políticas de empleo, la creación de la Red Vasca de Empleo, la ordenación y gestión de su cartera de servicios y de los programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad, en orden a impulsar el pleno empleo de calidad», así como la definición del sistema de gobernanza, planificación, participación y financiación de las políticas de empleo, además de la regulación de Lanbide (art. 1).

Define la Ley, en términos similares a la estatal, las políticas públicas de empleo como «el conjunto de directrices, decisiones, planes, programas y acciones adoptado por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi en orden a hacer efectivos el derecho a un trabajo digno, a procurar e impulsar la creación y promoción de empleo de calidad y de autoempleo, la inserción laboral de las personas y a mejorar su ocupabilidad, cualificación profesional y empleabilidad, promoviendo la adecuación de las competencias de la población activa a las necesidades de las empresas, así como el funcionamiento óptimo del mercado de trabajo» (art. 3). Muestra de nuevo, por tanto, la centralidad del concepto de «empleabilidad».

Como nota distintiva de esta Ley, se recoge expresamente la dimensión local de las políticas de empleo y se aboga por su consideración en el diseño y la gestión de estas (art. 4).

Los principios que han de guiar estas políticas son, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, la accesibilidad universal, el apoyo activo al trabajo digno, la inclusión, la proximidad, la eficacia y la eficiencia en la formulación y ejecución de programas, la cooperación y coordinación, la investigación e innovación, el diálogo social, la participación de las personas y entidades usuarias y la transparencia y publicidad activas. Además, resultarán de plena aplicación los principios rectores dispuestos por la Ley estatal de Empleo-2023.

El título I identifica además aquellos colectivos a los que considera merecedores de una atención prioritaria, los cuales podrán actualizarse a través de la Estrategia Vasca de Empleo, e incorpora expresamente la perspectiva de género en las políticas públicas de empleo y la atención a las personas jóvenes y a las mayores de cincuenta y cinco años, a las que se prestará singular atención (art. 6 y 7).

Se identifica como agentes de las políticas de empleo a «las administraciones vascas, las entidades de su sector público, las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las empresas, las entidades de formación, los centros integrados de formación profesional, las universidades, las agencias de colocación, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo y las organizaciones del tercer sector social de Euskadi que participen en la

implementación y desarrollo de las políticas públicas de empleo» (art. 8); y se enfatiza la importancia de evaluar el impacto que tengan estas (art. 9).

5.2. El derecho subjetivo a la mejora de la empleabilidad

Es el título II de la Ley el encargado del reconocimiento a la ciudadanía de una serie de derechos prestacionales encaminados a incrementar su empleabilidad, destacando especialmente el reconocimiento del derecho a la asistencia «personalizada, continuada y adecuada» expresamente como derecho subjetivo, lo cual exige, como contrapartida, la imposición de una serie de obligaciones o, mejor dicho, la asunción de compromisos.

Más concretamente, en su artículo 10, la Ley reconoce cuatro derechos a los demandantes de empleo, que exigen la asignación por parte de Lanbide de un profesional de referencia: asistencia personalizada, continuada y adecuada, diagnóstico de empleabilidad, elaboración de plan integrado y personalizado de empleo y formación para el trabajo; que son objeto de regulación en los artículos sucesivos y que resultan complementarios a los reconocidos por la Ley estatal de Empleo-2023.

Con el objetivo de garantizar la eficacia de estos derechos, la Ley diseña una cartera de servicios de los cuales pueden ser usuarios las personas físicas, desempleadas y ocupadas, así como las personas, empresas o entidades empleadoras que lo soliciten. Estos usuarios tendrán reconocidos una serie de derechos -y correlativas obligaciones- que, de acuerdo con la que fuese Vicelehendakari en el momento en el que se promulgó la Ley, Idoia Mendía, constituyen una «carta de derechos completa, definida, inspirada en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que amplía a la ciudadanía la capacidad de exigir a los poderes públicos, y que está acompañada también por un elenco de obligaciones en correspondencia»⁵⁷.

Lo verdaderamente relevante es que estos derechos, lejos de ser meras declaraciones, se configuran como derechos subjetivos -con titulares, condiciones, obligaciones y consecuencias de incumplimiento-; por lo que los titulares de estos pueden exigir su efectividad, previéndose incluso un procedimiento administrativo -a precisar reglamentariamente- para formular reclamaciones al respecto.

5.3. Los servicios de la Red Vasca de Empleo

El reconocimiento de los derechos anteriores se traduce en la previsión de un catálogo de servicios tendentes a su efectividad.

La Ley es consciente de que, debido al carácter transversal de las políticas públicas de empleo, resulta necesario abogar por «la participación de todos los agentes intervinientes en materia de empleo», la «interinstitucionalidad», y la coordinación, lo cual motiva la creación de la Red Vasca de Empleo como herramienta para fomentar precisamente la colaboración, la coordinación y la cooperación entre los diferentes agentes implicados en la materia; y que garantiza especialización y proximidad a los usuarios de los servicios correspondientes. Su creación y regulación se dispone en el título III de la Ley.

⁵⁷ *Intervención aprobación Ley Vasca de Empleo de la Vicelehendakari y Consejera de Trabajo y Empleo, Idoia Mendía Cueva, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, 21 de diciembre de 2023.* https://bideoak2.euskadi.eus/2023/12/20/news_90551/231221_Intervenci%C3%B3n_Vicelehendakari_Ley_Empleo.docx (última consulta 30 de agosto de 2024).

En concreto, esta Red, que carece de personalidad jurídica propia diferente de la de sus miembros, se postula como instrumento de cooperación y colaboración entre Lanbide, diputaciones forales, municipios, entes locales y entes para la gestión de la cartera de servicios de la Ley y sus programas complementarios.

Cada una de las entidades que se integren en la Red Vasca de Empleo conforme al procedimiento determinado reglamentariamente, tendrá asignados uno o varios servicios a prestar, durante un periodo mínimo preestablecido y asumirá una serie de obligaciones para garantizar la prestación ininterrumpida de estos; obligaciones que resultarán igualmente aplicables a las entidades colaboradoras que gestionen alguno de los servicios a los que se refiere la Ley (art. 21.2). Además, estas entidades promoverán la creación de una ventanilla única para la prestación de los servicios de la cartera de la Red, lo que pretende facilitar el acceso a estos por parte de los usuarios.

El capítulo II de este título, concreta la cartera de servicios de la Red, así como los derechos y obligaciones de los usuarios. Esta cartera deben comprender al menos la orientación para el empleo, la formación para el trabajo, la intermediación y colocación, el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, el asesoramiento a personas, empresas y entidades empleadores y la información avanzada sobre el mercado de trabajo (art. 25) y «responderá a las características y evolución del mercado, a las necesidades de la población activa y de las empresas, a las prioridades identificadas en la planificación estratégica de las políticas públicas de empleo y a los recursos disponibles».

Para la prestación de estos servicios se crean una serie de herramientas como son el instrumento común para la atención y el seguimiento, la historia laboral única (que veíamos presente también en la Ley estatal de Empleo-2023), el instrumento de información y gestión de ofertas de empleo, de formación y de servicios (integrado con el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo, previsto por la Ley estatal de Empleo-2023), la herramienta de perfilado, y el Observatorio Vasco de Empleo y de Formación.

Si bien Lanbide es la responsable de garantizar la prestación de la integridad de servicios que componen la cartera, como veremos, la gestión de estos puede ser directa o indirecta y a través de entidades públicas o privadas. En cualquier caso, la gestión de determinados servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo sí se atribuye exclusivamente a Lanbide (art. 48), mientras que otros pueden ser gestionados por las diputaciones forales (art. 49) y las entidades locales (art. 50).

Al igual que de acuerdo con la Ley estatal de Empleo-2023, pueden ser usuarios de la cartera de servicios no solo las personas desempleadas, sino también las ocupadas y las personas, empresas o entidades empleadoras que lo soliciten, que verán reconocidos una serie de derechos y obligaciones.

La configuración de esta cartera de servicios y la prestación de estos se rige por los principios informadores de gratuidad, atención integral y profesional, atención personalizada, flexible, temprana, continua y adaptada, universalidad, transparencia, calidad y evaluación, trazabilidad de las actividades y gestión por competencias profesionales (art. 47).

Además de la cartera de servicios de la Red Vasca y los reconocidos por la Ley de empleo, se prevé que Lanbide implemente «programas complementarios para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad dirigidos a promover la inclusión laboral de las personas desempleadas, la promoción profesional de las personas ocupadas y la actualización continua de conocimientos y de competencias; a valorar las competencias profesionales de la población activa, y a aumentar las tasas de empleo» (art. 51).

5.4. Competencias, gobernanza y financiación

Además de ofrecer una nueva regulación para el Servicio Público Vasco de Empleo, la Ley determina y atribuye las diferentes competencias en materia de empleo y establece un modelo de gobernanza que muestra «la intersectorialidad e interinstitucionalidad de las políticas públicas de empleo, y de la planificación, participación y financiación de las políticas públicas de empleo»⁵⁸. Resulta relevante, por lo tanto, el replanteamiento del modelo de gobernanza, conforme al cual, si bien se mantiene la responsabilidad última del Gobierno Vasco, se incorpora la dimensión local y las experiencias de otras instituciones, fomentándose la coordinación a través del Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo y la Mesa de Diálogo Social.

La Ley realiza en el título IV una distribución pormenorizada de competencias entre Gobierno Vasco, diputaciones forales y entidades locales o municipios, y una atribución de la gobernanza de las políticas públicas de empleo, que serán planificadas a través de la Estrategia Vasca de Empleo, de elaboración sexenal, así como de planes trienales de empleo y planes de empleo y desarrollo local (DA 4^a). Esta estrategia deberá ser aprobada por el Gobierno Vasco y su elaboración corresponde al Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo tras el preceptivo proceso de concertación con la Mesa de Diálogo Social.

La Estrategia Vasca de Empleo dispondrá las directrices conforme a las cuales deben desarrollarse las políticas públicas de empleo encaminadas a hacer efectivos el derecho a un trabajo digno (art. 76) y estará en concordancia con las «directrices de las políticas públicas de empleo y de la política económica establecidas por el Gobierno Vasco, así como a las directrices estratégicas europeas y estatales de empleo» (art. 77).

La Estrategia contendrá un diagnóstico de la situación del empleo y su calidad en Euskadi, así como las prioridades y objetivos estratégicos perseguidos por las políticas de empleo, su evolución y la planificación de las medidas concretas para su implementación. Deberá plantear y definir programas y objetivos concretos tanto en relación con los colectivos de atención prioritaria como en relación con la seguridad y la salud en el trabajo, así como relativos a los retos que se identifiquen en el diagnóstico previo. Además, analizará la dotación de la Red Vasca de Empleo y su funcionamiento y resultados, así como la financiación de la estrategia, e identificará acciones y programas estratégicos de investigación e innovación.

Esta Estrategia sexenal, se traducirá en planes trienales de empleo, de carácter operativo, y en planes de empleo y desarrollo local, en determinados municipios, y en acciones de estímulo de la actividad económica y la generación de empleo, en aquellos municipios y entes locales que no estén obligados a formular los anteriores.

Del mismo modo, la Ley aboga por incentivar la participación a través del Foro Vasco de Empleo en el cual intervienen «el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los municipios, Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo, las organizaciones sindicales y las organizaciones patronales de carácter intersectorial más representativas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, los trabajadores y las trabajadoras autónomas, las sociedades laborales de Euskadi, las organizaciones del tercer sector social de Euskadi que intervengan en el ámbito del empleo, las universidades del sistema universitario vasco, las agencias de colocación, los clústeres, los centros integrados de formación profesional y las entidades de formación» (art. 83).

⁵⁸ «Euskadi define sus políticas públicas de empleo, crea la Red Vasca de Empleo y mejora el marco de prestación de los servicios de empleo», *Diario LA LEY*, núm. 10420, Sección Actualidad Legislativa Comentada, 8 de enero de 2024, LA LEY.

Por último, en relación con la financiación, los recursos a disposición de la política pública de empleo se realizarán con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los presupuestos generales de los territorios históricos, los presupuestos municipales o de las entidades locales de ámbito supramunicipal y cualquier otra aportación económica amparada en el ordenamiento jurídico que vaya destinada a tal fin (art. 85). Asimismo, se aboga por la colaboración a través de mecanismos estables de colaboración financiera con municipios y entidades de ámbito supramunicipal para la gestión de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

5.5. Investigación, innovación y evaluación

El título V trata sobre la investigación, innovación y evaluación de las políticas públicas desempleo y de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo.

5.6. La transformación del Servicio Vasco de Empleo

Por último, pero no menos importante y que, de hecho, ha constituido uno de los principales temas de fricción durante la tramitación de la norma, el título VI se destina a la modernización y reforma integral de Lanbide-Servicio Público Vasco de Empleo.

El Servicio Público de Empleo Vasco se denomina Lanbide y fue creado por la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo⁵⁹ ⁶⁰ como un organismo autónomo administrativo cuya misión era «contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas», así como la modernización de la atención a las personas usuarias (art. 2 Ley 3/2011).

Si en la Ley estatal de Empleo-2023 se transforma el SEPE en la Agencia Española de Empleo, una de las principales novedades introducidas por la Ley vasca de Empleo es precisamente la transformación de la naturaleza de Lanbide, que pasa de tener la consideración de organismo autónomo de carácter administrativo a configurarse como un ente público de derecho privado con efecto 1 de enero de 2025 (DA 5ª). Lanbide, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, queda sometido al derecho administrativo en lo que al ejercicio de sus potestades públicas, funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, régimen de patrimonio y en materia de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de sus servicios se refiere; si bien, pasa a regirse por el derecho privado en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de sus actividades (art. 90).

Las razones que, de acuerdo con las manifestaciones de la entonces Vicelehendakari, respaldan esta controvertida transformación son precisamente las relacionadas con la mejora de su funcionamiento, sin que ello obste a la consideración como público del servicio. Se espera además que esta transformación «dotará (a la entidad) de mayor flexibilidad, dinamismo y especialización profesional a la prestación de servicios de empleo»⁶¹.

Su finalidad, continuista en relación con la prevista en la anterior Ley de 2011, consiste en la contribución al «pleno desarrollo del derecho al trabajo digno» así como a configurar un mercado

⁵⁹ «BOE» núm. 272, de 11 de noviembre de 2011.

⁶⁰ La promulgación de la Ley Vasca de Empleo supone una derogación de la previa Ley 3/2011.

⁶¹ Exposición de motivos de la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo.

laboral que garantice la empleabilidad de las personas y la cobertura de las necesidades de personal de las empresas, así como la cohesión social y territorial, mientras promueve la modernización de su atención a las personas y empresas a través de la tecnología y la comunicación.

Con el objetivo de garantizar que las nuevas atribuciones de Lanbide no queden vacías de contenido, la Disposición Adicional Primera de la Ley tiende a asegurar la suficiencia de su financiación, disponiendo la pertinencia de efectuar una dotación anual en los presupuestos de la Comunidad Autónoma a estos efectos.

6. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA LEY VASCA DE EMPLEO

Tras haber realizado una sucinta revisión del contenido de la Ley vasca de Empleo, en relación con la estatal de 2023 a la que complementa, podemos centrarnos en analizar cómo la primera aborda la colaboración público-privada y qué rasgos distintivos encontramos en relación con su aproximación desde la Ley estatal de Empleo-2023.

En febrero de 2023 se publicó el Libro Blanco de empleo en Euskadi -elaborado por el Gobierno Vasco y la Fundación Iseak⁶²- una radiografía profunda de la situación actual del territorio en esta materia, que plasma los retos y oportunidades que se plantean y elabora una serie de valoraciones y propuestas concretas al respecto. Esta publicación previa y próxima a la nueva Ley vasca de Empleo, sirve de base a la posterior adopción de la norma y, por lo tanto, sus reflexiones deben ser tenidas en cuenta en un análisis de esta.

Destacamos en lo que interesa al presente artículo que el Libro blanco apuesta por incremento sustancial de la interrelación y colaboración entre Lanbide y tanto los centros formativos como las empresas, especialmente en lo que se refiere a la formación para las transiciones digital y ecológica. Aboga este informe por una colaboración público-privada «ágil y permeable» en la que las acciones formativas se diseñen atendiendo preferentemente a las necesidades de las empresas, a nivel sectorial, de manera que estas informen periódicamente acerca de estas para mejorar la eficacia en la capacitación de las personas desempleadas.

Esta colaboración se ha plasmado en diversos preceptos a lo largo de la Ley vasca de Empleo, así como de manera más específica en el capítulo V del título III de la Ley.

6.1. Agentes y ámbitos de colaboración en la nueva Ley vasca de Empleo

La Ley dispone un amplio abanico de actores que pueden incidir en las políticas de empleo. La Exposición de Motivos pone de manifiesto que los análisis efectuados con carácter previo a la redacción de la Ley indican que «la coordinación y complementariedad de los agentes constituye, junto con la mejora de la conexión con la empresa, el gran reto de la gobernanza».

Así, el artículo 8 de la Ley prevé que, además de las administraciones vascas y las entidades de su sector público, tendrán la consideración de agentes de las políticas públicas de empleo también las «organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las empresas, las entidades de formación, los centros integrados de formación profesional, las universidades, las agencias de colocación, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo y las organizaciones del tercer sector social de Euskadi que participen en la implementación y desarrollo de las políticas públicas de empleo».

⁶² GOBIERNO VASCO, FUNDACIÓN ISEAK: *Libro blanco del empleo en Euskadi*, Bilbao, Elenvés Editoras, 2023.

La Ley es consciente de la necesaria colaboración con la empresa privada y, como tal, la considera como agente de las políticas de empleo. No obstante, es igualmente consciente del riesgo que supone la existencia de una multiplicidad de actores principalmente en materia de coordinación.

El artículo 23 de la norma, en relación con la colaboración para el desarrollo de las políticas públicas de empleo, dispone la gestión coordinada y complementaria de los servicios que resulten comunes o concurrentes entre Lanbide, diputaciones forales, municipios, entes locales y entidades integrantes de su sector público, sin incluir a otro tipo de entidades como sí hace, de forma más amplia, el previamente citado artículo 8.

No obstante, en el apartado segundo de dicho artículo, contempla expresamente la posibilidad de concertar «contratos programa» para ejecutar políticas de empleo con otras entidades, además de las del apartado anterior. En concreto, se alude a «universidades públicas y cámaras de comercio, industria, servicios y, en su caso, navegación, en los términos previstos en el artículo 32.5 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, o en la norma que la sustituya, sin perjuicio de cualesquiera otros instrumentos de colaboración previstos en el ordenamiento jurídico».

Si nos centramos en los servicios de la Red Vasca de Empleo, vemos que la colaboración con la empresa privada es esencial. En primer lugar, los servicios deben ajustarse a las «características y evolución del mercado, a las necesidades de la población activa y de las empresas, a las prioridades identificadas en la planificación estratégica de las políticas públicas de empleo y a los recursos disponibles» (art. 25), por lo que una relación de colaboración con las empresas empleadoras es imprescindible para poder tener una información lo más realista posible de estos extremos.

Se prevé además la posibilidad de intervención de entidades privadas en la prestación de los servicios de la cartera de la Red Vasca de Empleo. No obstante, esta intervención se limita a aquellos supuestos en los que se encuentre justificada con base en los principios de necesidad y de mayor eficiencia en la prestación, «sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, en relación con las agencias de colocación», y estarán sometidas en su actuación a todo lo dispuesto previamente en relación con la Red Vasca de Empleo (art. 56).

Como hemos mencionado con anterioridad, además de los servicios de la Red Vasca de Empleo, la Ley prevé igualmente que Lanbide promueva programas complementarios a los establecidos por la Ley estatal de Empleo-2023 «para la mejora de la empleabilidad y de la ocupabilidad dirigidos a promover la inclusión laboral de las personas desempleadas, la promoción profesional de las personas ocupadas y la actualización continua de conocimientos y de competencias; a valorar las competencias profesionales de la población activa, y a aumentar las tasas de empleo» que, además, se aplicarán de forma preferente a los colectivos de atención prioritaria. En la ejecución de estos programas se llama expresamente a la colaboración entre entidades de la Red Vasca de Empleo y con las entidades colaboradoras (art. 51).

Es importante recalcar que, aunque la prestación de un servicio se realice por una entidad privada, la responsabilidad última es de Lanbide, que debe garantizar la prestación de la totalidad de la cartera de servicios (art. 29).

La colaboración en la prestación de servicios de la Red Vasca de Empleo y de servicios complementarios a estos se complementa también con la búsqueda en relación con programas y acciones en materia de «investigación, diseño e innovación aplicada y su puesta en práctica experimental en el ámbito de la orientación; prospección; intermediación laboral; asesoramiento a personas, empresas y entidades empleadoras; emprendimiento y en otras áreas de acción relevantes para el empleo (...)

análisis e investigación de buenas prácticas y el diseño de nuevos instrumentos de diagnóstico, autodiagnóstico e información y de modelos de formación para el trabajo, emprendimiento u orientación y su aplicación experimental» (art. 87). En concreto, la norma aboga por promover la participación de personas y empresas usuarias, así como de entidades del tercer sector de Euskadi mediante fórmulas de colaboración.

La empresa privada, además, incluso cuando no se encuentre en el marco de una colaboración explícita con la Red Vasca de Empleo, podrá tener incidencia igualmente en la política de empleo de manera indirecta si en algún momento resulta usuaria de alguno de sus servicios. Ello es así porque en su faceta de entidades usuarias de los servicios de la Red Vasca de Empleo, la Ley impone la obligación a las entidades privadas de colaborar activamente para facilitar la prestación de servicios, así como en la mejora de la empleabilidad y culpabilidad de los trabajadores. Además, se les obliga a comunicar las ofertas de trabajo que generen (art. 39.2).

6.2. Fórmulas de colaboración previstas por la nueva Ley vasca de Empleo

El capítulo V de la Ley detalla los tipos de colaboración que Lanbide puede establecer con entidades privadas, disponiendo un listado abierto que, además de tres fórmulas previstas expresamente, habilita «cualquier otro medio previsto en el ordenamiento».

En primer lugar, como no podía ser de otra forma, la Ley contempla que la colaboración de Lanbide con entidades privadas se produzca al amparo 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.

No obstante, se introduce una fórmula de colaboración novedosa que queda al margen de esta regulación: los acuerdos abiertos.

Esta fórmula permite la participación simultánea y al mismo nivel de varias entidades. En esta modalidad de colaboración las entidades prestan el servicio «en las condiciones preestablecidas, sin que la Administración lleve a cabo una selección entre aquellos, porque todos resultan igualmente válidos y, por ende, a todos se permite la adhesión al acuerdo»⁶³. Estos acuerdos se regirán conforme a prescripciones técnicas y unas bases reguladoras guiadas por los principios de «igualdad, no discriminación, transparencia, publicidad, calidad, continuidad, accesibilidad y disponibilidad del servicio», y podrán prever una serie de criterios que determinen la aptitud de las entidades colaboradoras. En el supuesto de que se susciten dudas o lagunas en la interpretación y/o ejecución de estos acuerdos, resultarán de aplicación los principios previstos por la Ley de Contratos del Sector Público (art. 57).

Como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos, el TJUE ya se ha pronunciado excluyendo la consideración de contrato público en aquellos supuestos en los que no existe una verdadera selección de unos operadores frente a otros⁶⁴, lo cual concurre en este caso.

De este modo, esta nueva fórmula ofrece una herramienta más flexible y ágil para adaptarse a la situación actual. No obstante, debe ir acompañada de una definición exhaustiva de las condiciones y bases para garantizar la calidad de los servicios y la protección de los derechos de los usuarios.

⁶³ “Euskadi define sus políticas públicas de empleo, crea la Red Vasca de Empleo y mejora el marco de prestación de los servicios de empleo”, *Diario LA LEY*, núm. 10420, Sección Actualidad Legislativa Comentada, 8 de Enero de 2024, LA LEY.

⁶⁴ Sentencia TJUE, de 2 de junio de 2016.

También se contemplan los acuerdos de gestión concertada. Este instrumento podrá ser utilizado por las entidades de la Red Vasca de Empleo en el marco de la gestión de contratos públicos de servicios y en lo relativo exclusivamente a los servicios de orientación para el empleo, formación para el trabajo e intermediación y colocación y a los programas complementarios a los que nos hemos referido con anterioridad. Únicamente podrán suscribirse con «entidades privadas de iniciativa social cuyo objeto social prevea actividades en el ámbito del empleo, singularmente cuando aquellos servicios y programas tengan como destinatarias a personas pertenecientes a colectivos de atención prioritaria» (art. 58).

En consecuencia, la utilización de acuerdo de gestión concertada se circunscribe a entidades privadas de iniciativa social, explicitando la Ley que por tal se entenderán las «fundaciones, asociaciones, cooperativas de iniciativa social y cualesquiera otras entidades, formalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que tengan las características a que se refiere el artículo 3 de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, a salvo de la referida a la sede en la Comunidad Autónoma de Euskadi o a la implantación en esta comunidad en el momento de presentar las ofertas». Esta fórmula de colaboración, además de ajustarse a las normas de la normativa de contratación del sector público aplicables, ya que se encuentra prevista en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública⁶⁵, se rige por los principios de «subsidiariedad, solidaridad, igualdad, publicidad, transparencia, no discriminación y eficiencia presupuestaria» y resultará incompatible con la percepción de subvenciones que pudieran concederse por los servicios objeto del acuerdo.

En relación con los servicios de intermediación, se habilita la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con agencias de colocación, conceder subvenciones o establecer cualquiera otra fórmula, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto por la ley de contratos del sector público, cuando proceda.

En lo relativo expresamente a los servicios de formación para el trabajo, habrá de atenderse también a la legislación específica de la formación profesional así como a la legislación estatal del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral; mientras que en relación con la intermediación, se prevé la suscripción de convenios de colaboración con agencias de colocación así como la concesión de subvenciones o «establecer cualquier otra fórmula de colaboración, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la ley de contratos del sector público, cuando el negocio de que se trate se incluya en su ámbito de aplicación».

Igualmente, resulta relevante poner de manifiesto que la colaboración con el sector privado también se ve impulsado por la Ley vasca al reconocer por primera vez el derecho de las empresas cooperativas a participar en el Consejo de Administración de Lanbide⁶⁶.

Subsisten, además, como no podía ser de otro modo, otras fórmulas típicas de colaboración como la subvencional.

6.3. Inspección y control

La existencia de múltiples actores implicados en la prestación de los servicios que componen la cartera de la Red Vasca de Empleo exige, para garantizar su calidad, que se dispongan medios

⁶⁵ DOUE de 28 de marzo de 2014. L 94/65.

⁶⁶ EnpresaBIDEA erredakzioa: *Kooperatibak Lanbideko kontseiluan sartuko dira, Confébaskekin akordioa lortu ostean*, 2024, https://www.enpresabidea.eus/ekonomia/kooperatibak-lanbideko-kontseiluan-sartuko-dira-confébaskekin-akordioa-lortu-ostean_2201914_102.html# (última consulta 30 de agosto de 2024).

suficientes de inspección y control. Esta tarea se encomienda expresamente al Gobierno Vasco, que deberá velar por que se cumplan los requisitos y obligaciones estipulados en la Ley.

En caso de detección de deficiencias de suficiente entidad conforme a los requisitos del artículo 64.2, podrá acordarse la sustitución en la prestación de servicios de la entidad que lo viniera haciendo por Lanbide a costa de la entidad responsable.

Para habilitar al Gobierno Vasco el ejercicio de su actividad inspectora, se exige a las entidades colaboradoras que faciliten, si son requeridas para ello, las informaciones, antecedentes y datos que se precisen.

7. VALORACIONES FINALES

Tradicionalmente, la colaboración público-privada se ha considerado como una herramienta para la prestación de servicios que los servicios públicos de empleo no alcanzaban a realizar de manera eficiente. Es decir, era una fórmula más parecida a una subcontratación, delegación o externalización en la prestación de determinados servicios y, en consecuencia, de naturaleza sustitutiva.

El cambio de paradigma hacia una colaboración complementaria, sin embargo, ofrece una posibilidad de aprovechar las ventajas que ofrece la participación de la iniciativa privada en las políticas de empleo sin difuminar el carácter público de los servicios ni la responsabilidad última de su garantía.

Lo cierto es que la eficiencia y eficacia de los mercados de trabajo se incrementa cuando aumenta la colaboración público-privada⁶⁷ y que los nuevos retos y desafíos a los que se enfrentan nuestras sociedades y que tienen una especial incidencia en el mundo del empleo, como son la transición digital y la ecológica, exigen respuestas rápidas, eficientes y eficaces por parte de nuestra política de empleo.

No obstante, el modo en el que se implemente dicha colaboración también influye en esa eficiencia y eficacia perseguidas. De este modo, tradicionalmente, la colaboración se ha venido articulando principalmente por la vía de las subvenciones, que no ha arrojado los resultados esperados. Sin embargo, tanto la norma estatal de 2023 como la vasca tienden hacia la idea de potenciar los «ecosistemas de empleo»⁶⁸, en los que interactúan y se interrelacionan las administraciones públicas y otras entidades tanto públicas como privadas en pos de unos objetivos comunes, y se fomenta su interdependencia, favoreciendo el intercambio de información y experiencias, la puesta en común de recursos y experiencias y la generación de sinergias. Un ejemplo claro de la apuesta por la creación de «ecosistemas» es precisamente la Red Vasca de Empleo, que pone en funcionamiento un espacio colaborativo entre una pluralidad de agentes públicos y privados.

No obstante, es claro, y así lo entienden ambas leyes, que esta progresiva colaboración no puede desembocar en una falta de responsabilización por parte de los servicios públicos de empleo. Estos deben liderar y coordinar la acción conjunta y ser garantes últimos de los derechos reconocidos. Para ello, su modernización y fortalecimiento es esencial.

⁶⁷ THE ADECCO GROUP INSTITUTE, UC3M: *Informe: nueva Ley de Empleo. Políticas activas y colaboración público-privada*, 2023, <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2023/11/I-informe-ley-empleo.pdf> (última consulta 30 de agosto de 2024).

⁶⁸ INGEUS: *La cooperación público-privada en las políticas activas de empleo*, 2024, <https://www.ingeus.es/estudio-la-cooperacion-publico-privada-en-las-politicas-activas-de-empleo/> (última consulta 30 de agosto de 2024).

Del mismo modo, resulta crucial que estos sean capaces de evaluar los resultados de la colaboración no solo con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios sino también con arreglo a los objetivos y principios inspiradores de la política de empleo. Es por ello por lo que resulta positivo el establecimiento de mecanismos de transparencia, evaluación y control, que velen por la calidad y la mejora continua y que se articulen prioritariamente por medio de acuerdos de naturaleza contractual, en lugar de subvencional, con mayor vocación de estabilidad. Apuesta que, igualmente, se plasma en ambas leyes.

La necesidad de que los servicios prestados por la Red Vasca de Empleo respondan a las características y evolución del mercado, a las necesidades de la población activa y de las empresas, a las prioridades identificadas en la planificación estratégica de las políticas públicas de empleo y a los recursos disponibles, también es una llamada clara a la colaboración, que permite obtener la información precisa para actualizar la cartera de servicios y que estos se adecúen a las necesidades del tejido productivo.

Además, ello posibilita canalizar la información y centralizarla en los instrumentos públicos a los que hacíamos alusión previamente -instrumento común para la atención y el seguimiento, historia laboral única, el instrumento de información y gestión de ofertas de empleo, de formación y de servicios y la herramienta de perfilado-, lo cual permite que se garantice el respeto de los principios rectores y, especialmente la igualdad y no discriminación.

Por otro lado, la progresiva relevancia otorgada a la formación dentro de la política de empleo constituye una gran oportunidad para la colaboración público-privada, que no debe desaprovecharse, pues ofrece ventajas para ambas partes. De hecho, en el ámbito de Euskadi, es en este sector en uno en los que las fórmulas de colaboración han alcanzado los resultados más provechosos, a través de programas pioneros como la formación con compromiso de contratación -programas de formación diseñados *ad hoc* para la/s empresa/s de acuerdo a sus necesidades específicas y/o en colaboración con los centros de formación, para la posterior incorporación de la persona desempleada a la empresa en cuestión⁶⁹-, y los programas de formación profesional dual^{70 71}. En el ámbito estatal, en este ámbito, destacan iniciativas como la colaboración entre el SEPE, Fundae y varias compañías públicas y privadas en la creación del espacio «Digitalízate», que pone a disposición del usuario recursos formativos gratuitos cedidos por grandes empresas⁷² y, en consecuencia, ajustados a las necesidades de estas últimas, mejorando así la empleabilidad de las personas que hagan uso de ellos.

Debe valorarse positivamente, a la espera del desarrollo reglamentario, esta apuesta tan clara que la Ley vasca (así como la estatal) supone para la colaboración público-privada, estableciendo claramente su consideración como entidades colaboradoras y sometiénolas a los objetivos y principios de la política de empleo e imponiendo obligaciones de transparencia e información. Apuesta que, además, se ve reforzada por la transformación de Lanbide, que permite insuflarle una mayor flexibilidad y especialización, y por la introducción de fórmulas más ágiles y flexibles de colaboración

⁶⁹ A título de ejemplo, la Resolución de 14 de diciembre de 2023, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria, para el año 2024, de subvenciones destinadas a la formación con compromiso de contratación, y formación y contratación de mujeres y hombres desempleadas/os en ámbitos masculinizados y feminizados (Morrokotudak) (BOPV de 22 de diciembre de 2023).

⁷⁰ Participación de la Catedrática Sara de la Rica, directora de la Fundación Iseak en el Encuentro «¿Qué funciona en las políticas activas de empleo? Explorando avances en la colaboración público-privada» organizado por EsadeEcPol e Ingenus el 25 de abril de 2024.

⁷¹ A título de ejemplo, la oferta de empleo y formación de operario/a de logística y almacén desarrollada por Lanbide, la Diputación Foral de Álava y Empresas Alavesas, <https://www.lanbide.euskadi.eus/empleo-y-formacion-operario-a-de-logistica-y-almacen/web/lan00-content/es/> (última consulta 12 de septiembre de 2024).

⁷² Digitalízate, <https://experienciafundae.es/digitalizate/1> (última consulta 12 de septiembre de 2024).

que habilitan la constitución de relaciones colaborativas que permiten una más rápida adaptación y respuesta a los retos existentes y que pueden favorecer relaciones estables de colaboración mejorando así la eficiencia en la prestación de los servicios correspondientes.

No obstante, si bien parece que desde la Administración se ha dado el primer paso para ganarse la confianza de los actores privados, lanzándoles una invitación a colaborar en aras de objetivos comunes, habrá que estar pendiente de ver cómo responden estos; lo cual dependerá, esencialmente, del valor que esa colaboración suponga para ellos.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ARRIETA IDIAKEZ, F.J., «La reforma laboral de 2012 descodificando reformas del anterior Gobierno, intentando implementar la extravagante flexiseguridad. ¿Qué hay de nuevo?», *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol.60, núm. 1, 2012.
- BOURGON, J.: «Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo», *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, núm. 46, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2010.
- GARCÍA SOLANA, M.J.: *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral: Análisis del modelo del servicio público de empleo estatal y las agencias privadas de colocación (2010-2016)* (1ª edición ed.). Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- GUERRERO VIZUETE, E. «El papel del servicio público de empleo tras la Ley 3/2023 de 28 de febrero: de la casación de ofertas y demandas de empleo a la prestación de un servicio integral de intermediación laboral», *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo. Laborum*, núm. 10, 2023.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: «La colaboración público-privada en la Ley de Empleo», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Revista De Estudios Sobre Ciencias Del Trabajo Y Protección Social*, (mon), 2023.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Colaboración privada en el servicio público de colocación», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm.10, 2013, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A.U.
- RODRÍGUEZ-PINERO ROYO, M.: «Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español», *Temas Laborales*, núm. 125, 2014.
- ROJO TORRECILLA, E.: *Política de empleo. Especial atención a la colaboración público-privada. Examen de la Ley 3/2003 de 28 de febrero y del Real Decreto 438/2024 de 24 de mayo*, 2024, Texto publicado en el blog del autor www.eduardorojotorrecilla.es
- ROJO TORRECILLA, E.: *Una visión compartida (gobierno autonómico, diputaciones forales y municipios) de las políticas de empleo en el País Vasco, y complementariedad entre la normativa estatal y autonómica. Notas y apuntes sobre la Ley 15/2023 de 21 de diciembre*, 2024, Texto publicado en el blog del autor www.eduardorojotorrecilla.es
- SEMPERE NAVARRO, A. V.: «Reivindicación de la Ley de Empleo», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2023, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A.U.

9. OTROS FONDOS DOCUMENTALES

- ASEMPLEO: *La Colaboración Público-Privada en el mercado de trabajo: experiencias compradas y posibilidades para España*, 2014 https://asempleo.com/servicio/informes/Informe_CPP.pdf (última consulta 30 de agosto de 2024).
- EmpresaBIDEA erredakzioa: *Kooperatibak Lanbideko kontseiluan sartuko dira*, *Confébaskekin akordioa lortu ostean*, 2024, https://www.enpresabidea.eus/ekonomia/kooperatibak-lanbideko-kontseiluan-sartuko-dira-confébaskekin-akordioa-lortu-ostean_2201914_102.html# (última consulta 30 de agosto de 2024).
- GAVILÁN, B.: Una mirada a la nueva Ley vasca de Empleo, EDE Fundazioa, 2024, <https://edefundazioa.org/miradas/una-mirada-a-la-nueva-ley-vasca-de-empleo/> (última consulta 30 de agosto de 2024).
- GOBIERNO VASCO, FUNDACIÓN ISEAK: *Libro blanco del empleo en Euskadi*, Bilbao, Elenvés Editoras, 2023.

- INGEUS: La cooperación público-privada en las políticas activas de empleo, 2024, <https://www.ingeus.es/estudio-la-cooperacion-publico-privada-en-las-politicas-activas-de-empleo/> (última consulta 12 de septiembre de 2024).
- Intervención aprobación Ley Vasca de Empleo de la Vicelehendakari y Consejera de Trabajo y Empleo, Idoia Mendía Cueva*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, 21 de diciembre de 2023.
- Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (prontuario), <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf> (última consulta 27 de agosto de 2024).
- THE ADECCO GROUP INSTITUTE, UC3M: *Informe: nueva Ley de Empleo. Políticas activas y colaboración público-privada*, 2023, <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2023/11/I-informe-ley-empleo.pdf> (última consulta 30 de agosto de 2024).
- OIT: *Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores*, 2015, Ginebra: OIT.
- UGT: *La intermediación laboral. Trabajadores y trabajadoras nacionales de terceros países*, https://www.ugt.es/sites/default/files/node_gallery/Galer-a%20Publicaciones/intermediacionlaboral_ampliada.pdf (última consulta 30 de agosto de 2024).