



**A LA ILMA. SRA.
DEFENSORA DEL PUEBLO**

D. ANTONI ABAD POUS, mayor de edad y provisto de D.N.I. [REDACTED] con domicilio a efectos de notificación en calle Sant Pau, nº 6, 08221-Terrassa (Barcelona), actuando en nombre y representación, como Presidente de la organización empresarial **CECOT**, según consta en el expediente al margen indicado, a la Defensora del Pueblo se dirige y como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que habiéndose abierto trámite de alegaciones en el expediente al margen indicado, en relación con la contestación de fecha 9 de diciembre de 2016 y el Informe (**sin firmar**) de 4 de noviembre, remitidos por la Secretaria de Estado de Empleo, vengo a manifestar a esa Defensora la **INSUFICIENCIA E IMPROCEDENCIA DE LA CONTESTACIÓN DADA POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE EMPLEO**, de fecha 9 de diciembre de 2016, a la petición de información sobre la aplicación de los fondos de formación profesional para el empleo y sus remanentes, reiterando nuestra petición de que la Defensora del Pueblo continúe con la investigación y adopte las medidas luego indicadas y todo ello en virtud de las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La contestación dada por la Secretaría de Estado de Empleo, de 9 de diciembre de 2016 y el Informe (**sin firmar**) de 4 de noviembre del mismo año, que le acompaña, no hacen otra cosa que **CONFIRMAR LA EXISTENCIA DE REMANENTES** de los fondos para formación en el empleo que pagan empresarios y trabajadores, con destino finalista, si bien la contestación dada por la Administración no menciona todos los remanente producidos ni explica a qué ha dedicado las cantidades no reutilizadas. Por eso decíamos anteriormente, que la respuesta es claramente insuficiente, por no decir evasiva.

Así, en el Informe (**sin firmar**) de 4 de noviembre de 2016 adjunto con la carta del Secretario de Estado de Empleo, se dice que "...a finales de 2015...hubo un resultado positivo de 273 millones de euros". Y a continuación, se dice que "En 2016 se han incorporado casi 33 millones de euros del remanente existente en la aplicación 19.101.241A482.50 al final del ejercicio 2015...".

Teniendo en cuenta que solo se dice haber reanualizado al 2016 los 33 millones incorporados a la partida 19.101241A482.50, **queda sin explicar el uso que se ha dado a los 240 millones de euros restantes**, que se reconocen como excedentes del 2015 de la cuota finalista de formación profesional para el empleo.

Por tanto, se elude contestar a la primera de las cuestiones planteadas por la Defensora del Pueblo ("*Información sobre el volumen de remanentes de crédito destinados al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral procedentes de la cuota...no gastado en anteriores ejercicios y si ha sido efectivamente aplicado EN SU*").

TOTALIDAD a los ejercicios siguientes”). O dicho en otros términos, la respuesta dada viene a confirmar tácitamente que **no se han aplicado en su totalidad los remanentes reconocidos del 2015 al ejercicio 2016**, sin que se dé cuenta ni razón del destino de los 240 millones de restantes.

SEGUNDA.- Sobre todo lo anterior conviene indicar que lo preocupante no es que la Administración haya confirmado nuestra queja de que no se aplican los fondos finalistas de formación en su totalidad, sino que es más preocupante aún que la respuesta del Secretario de Estado se empeñe en justificar esta situación, **porque piensan seguir actuando de esta manera.**

En esta línea de justificar la utilización potestativa o libérrima que la Administración pretende reservarse de los fondos finalistas de formación, hay que entender el párrafo del Informe (**sin firmar**) que acompaña a la contestación del Secretario de Estado:

“...los posibles remanentes de créditos procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, en el periodo 2012 a 2014, se encuentran incluidos en el remanente de tesorería del Servicio Público de Empleo Estatal, junto con otros remanentes de crédito de diferente origen y se pueden utilizar para financiar posibles déficit del organismo en futuros ejercicios, sin que deba existir vinculación a finalidad alguna, en aplicación del principio de desafectación de los ingresos regulado en el artículo 27 de la Ley General Presupuestaria....”.

Esto viene a reconocer que, entre el año 2012 a 2014, el Servicio Público “mezclaba” los remanentes de cualquier origen, incluyendo los de la cuota de formación, para luego aplicarlos a cubrir cualquier partida deficitaria sin vinculación a finalidad previa alguna.

Que la Administración pretende seguir utilizando los fondos de la cuota de formación profesional, que pagan empresarios y trabajadores, para otros fines que la Administración decida políticamente, y que para ello no se siente obligada a reanualizar o reutilizar sus remanentes, es algo que se deriva claramente del siguiente párrafo de la contestación del Secretario de Estado a la Defensora del Pueblo:

“...la incorporación (de remanentes) no es algo automático u obligatorio...y, en todo caso, aunque se permita en una norma con rango legal...es potestativo para la Administración realizarlo”.

TERCERA.- Para hacer semejante “ingeniería presupuestaria”, el Servicio Público de Empleo Estatal aduce **dos falacias jurídicas:**

- a) La primera es invocar el principio de desafectación de los ingresos regulado en el Art. 27 de la Ley General Presupuestaria.
- b) La segunda es sostener que hasta la Ley 30/2015, no había ninguna norma con rango legal *“...del rango normativo suficiente para producir la afectación de la cuota de formación profesional a la financiación de gasto alguno”.*

Para desmontar estas falacias jurídicas, conviene empezar diciendo lo exótico que resulta que se pueda calificar como “desafectada” a una cuota que se denomina “de formación profesional”. Pero en cualquier caso, el principio de desafectación de los ingresos, del Art. 27 de la Ley General Presupuestaria no es aplicable a la cuota de formación profesional por varias razones:

- ✓ La primera es que la cuota no es un tributo previsto como tal en la Ley General Tributaria, ni un ingreso de las Administraciones o sus organismos autónomos tendentes a sufragar sus gastos de forma general o genérica. La cuota de formación profesional, es una **cotización vinculada a la relación laboral** y el hecho de que una vez recaudada se ponga a disposición del Servicio Público de Empleo Estatal para que éste la gestione y aplique a los fines para los que se cobra, no quiere decir que constituya un ingreso desafectado aplicable a cualquier otra cosa, ni a cubrir los gastos generales de este organismo.
- ✓ La segunda falacia jurídica consiste en decir que hasta la Ley 30/2015 no había ninguna norma con rango legal que le diera ese carácter finalista a la cuota de formación. La afectación por Ley de la cuota de formación, ya estaba recogida en la propia Ley General de la Seguridad Social (RDL 1/1994, de 20 de junio), cuya Disposición Adicional Vigésimo Primera confería a esta cuota el carácter finalista, carácter finalista y naturaleza que también tienen las cuotas de Seguridad Social, en virtud de esa misma Ley, siendo ambas cuotas ajenas al principio de desafectación de ingresos que invoca ahora, de forma interesada, el Secretario de Estado.

Y que esto es así ya debió pensarlo también el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización al Servicio Público de Empleo Estatal de fecha 26 de enero de 2012, en el que reprochaba a este organismo público que utilizara los fondos de la cuota de formación para pagar prestaciones. Reconocer, por tanto, que desde el 2012 al 2014 se han estado mezclando los remanentes de los fondos de formación “...para *financiar posibles déficit del organismo...*”, es reconocer que el SEPE ha venido actuando con vulneración consciente de las indicaciones que ya le hizo el Tribunal de Cuentas en el año 2012. En el Expediente 16002447 de la Defensora del Pueblo, obra incorporada nota del Tribunal de Cuentas sobre el informe realizado al SEPE del año 2012, que ya fue aportada en su día.

CUARTA.- Pero, con independencia de todo lo anterior, existe una razón por la que la contestación del SEPE y de la Secretaría de Estado resulta de todo punto infundada y es que el Tribunal Constitucional ha **declarado reiteradamente** en múltiples Sentencias sobre la formación profesional para el empleo, **que la cuota de formación es una cuota finalista, sujeta a un principio de caja única propio**, es decir, diferenciado, incluso, de la caja única de la Seguridad Social.

Así, lo afirma el Tribunal Constitucional inequívocamente en su Sentencia 95/2013, de 23 de abril de 2013, donde se decía lo siguiente:

“Rechazamos entonces la inserción de esta materia en el ámbito del Art. 149.1.17 de la Constitución, afirmando que “la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja

única...el hecho de que los créditos destinados a formación profesional tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social ni, en consecuencia, que resulte de aplicación el presente supuesto la competencia prevista en el Art. 149.1.17 CE”.

Esta doctrina ya se había enunciado en la Sentencia 244/2012, de 18 de diciembre de 2012. Esta Sentencia no solo reconoció el principio de unidad financiera del sistema (“unidad de caja” propia), sino que lo vinculaba al carácter finalista de las cuotas de formación que pagan los trabajadores y las empresas:

“Es este (el de unidad de caja) un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social, siendo así que el contexto en el que ahora se suscita, no tiene otro objeto que el de garantizar la UNIDAD FINANCIERA del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la VINCULACIÓN DE SUS FONDOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS QUE PRESIDEN SU FUNCIONAMIENTO...”.

En igual sentido, las Sentencias 16/2013 de 31 de enero de 2013, 62/2013 de 14 de marzo de 2014, 95/2013 de 23 de abril de 2013 y 88/2014 de 9 de junio de 2014 del Tribunal Constitucional.

Resulta insostenible afirmar, como afirma la Administración de Empleo, que la cuota de formación es un recurso sujeto al principio de desafectación, cuando el Tribunal de Cuentas ha dicho expresamente ya en 2012 que son recursos afectados y cuando el Tribunal Constitucional ha dicho que son recursos que, incluso, están sometidos a un principio de caja única propio (¿Cómo puede estar desafectado un recurso sujeto a un principio de caja única propio?).

De hecho, el vigente Reglamento (R.D. 395/2007 de 23 de marzo) por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, ya decía en 2007 en su Disposición Adicional Octava:

“El Gobierno articulará las fórmulas y las medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo, provenientes de la cuota de formación profesional, sean aplicados en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación recogidas en este Real Decreto”.

De todo lo anterior se deduce que la “contestación” dada por la Secretaría de Estado de Empleo, mediante un informe adjunto (sin firmar), no es otra cosa que un cúmulo de argumentos sin sentido jurídico real, que no pretende sino evacuar de forma evasiva el requerimiento de información que le ha hecho esa Defensora del Pueblo. Una “contestación” que no solo no explica el destino final que se ha dado a cientos de millones de euros durante los últimos años, sino que, incluso, pretende justificar esa inaplicación injustificada y opaca de fondos finalistas de cara al futuro, porque la Administración de Empleo, piensa seguir reservándose un antijurídico y anticonstitucional “derecho” discrecional de disposición sobre estos fondos y sus

remanentes, mediante la burda maniobra de aplicarles un supuesto principio general de desafectación de los ingresos que no es aplicable en este caso, porque así lo ha dicho la Ley, el Reglamento regulatorio del subsistema de formación, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional, como hemos visto.

Y por cierto, insistimos, tanto la normativa legal como la normativa reglamentaria antes citadas, como la doctrina del Tribunal Constitucional y el informe del Tribunal de Cuentas ya mencionados, **son de fechas muy anteriores a la Ley 30/2015**, por lo que si la Secretaría de Estado de Empleo ha reconocido en sus cartas dirigidas a la Defensora del Pueblo en este expediente 16002447, que se han aplicado fondos de la cuota finalista de formación a otros fines antes de la Ley 30/2015 y que se puede seguir haciendo así también después de entrar en vigor dicha Ley (“...es potestativo para la Administración realizarlo”), podría haberse incurrido en responsabilidades contables y en ilegalidad manifiesta por parte de los funcionarios o responsables políticos encargados de la gestión de estos fondos. Es probable que el hecho de que el informe de fecha 4 de noviembre de 2016, anexo a la carta de “contestación” del Secretario de Estado de Empleo, **no esté firmado por nadie**, no obedezca a otra razón que al propósito de evitar las responsabilidades jurídicas y políticas que puedan derivarse de las graves e infundadas afirmaciones que se contienen en dicho informe.

QUINTO.- Tampoco queremos dejar sin contestar las referencias que se hacen en el informe (**sin firmar**) de fecha 4 de noviembre de 2016, anexo al escrito de contestación del Secretario de Estado, a la supuesta aceptación de la inaplicación de los fondos finalistas de la cuota de formación, por parte del Tribunal de Cuentas.

A este respecto, no podemos dejar de recordar a la Defensora del Pueblo, que ya **el pleno del Tribunal de Cuentas** en su sesión de 26 de enero de 2012, aprobó el informe de Fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y, entre las Conclusiones de dicho informe, el Tribunal de Cuentas decía:

*“El Tribunal de Cuentas considera que los recursos procedentes de la cuota de formación profesional tienen la consideración de **INGRESO AFECTADO**, cuya finalidad específica debe ser en su totalidad la financiación de las iniciativas de formación, de acuerdo con lo establecido en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, debiendo adoptar el Servicio Público de Empleo Estatal las medidas tendentes a dicho cumplimiento, evitando, por tanto, el riesgo de que los fondos procedentes de las cuotas de formación, se destinen a otras finalidades”.*

Por tanto, el Tribunal de Cuentas, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional y de la normativa, ya citadas, establece expresamente que los fondos provenientes de las cuotas de formación, son **ingresos afectados**, por tener carácter finalista y que no pueden destinarse “a otras finalidades”. No es de recibo que cuando ya en el año 2012 la máxima autoridad interventora de la contabilidad pública, el Tribunal de Cuentas, ha dicho que la cuota de formación profesional es un **ingreso afectado**, el Secretario de Estado y quien haya hecho el informe, **sin firmar**, del SEPE, sigan sosteniendo de forma interesada que los ingresos de la cuota son ingresos sometidos al principio de desafectación del Art. 27 de la Ley General Presupuestaria. **Porque es el criterio**

interventor del Tribunal de Cuentas el que prevalece sobre el criterio de las Administraciones intervenidas y no al revés.

*“Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, Art. Primero – Uno: el Tribunal de Cuentas es el **SUPREMO ÓRGANO FISCALIZADOR** de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público...”.*

Si el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador del Estado y del sector público, y ha establecido en el ejercicio de sus funciones interventoras que la cuota de formación es un ingreso afectado, es inadmisibile que el Secretario de Estado de Empleo o el SEPE sostenga que en un ingreso desafectado, por mucho que así lo argumenten en informes sin firmar.

Constituye una burla al Tribunal Constitucional, al Tribunal de Cuentas, a la Defensora del Pueblo y a los millones de trabajadores y empresarios que pagan la cuota de formación profesional, afirmar, como afirma la Administración, que la cuota finalista sujeta a un principio de caja única propio, tiene remanentes cuya “...*incorporación no es algo automático u obligatorio...y, en todo caso, aunque se permita en una norma con rango legal, es potestativo para la Administración*”. Esta recalcitrante e ilegal defensa del carácter potestativo de la reanualización de los remanentes de todos los fondos provenientes de la cuota finalista de formación, no es sino un anuncio de que la Administración de Empleo **pretende seguir haciendo un uso discrecional y opaco de esos fondos**, lo que justifica la decidida intervención de la Defensora del Pueblo y la adopción por su parte de las medidas que a continuación solicitamos.

SEXTO.- Pocas materias se habrán sometido a la actuación de la Defensora del Pueblo de una importancia y transcendencia económica y social como la presente, y no solo por la cuantía económica que implica, sino, también y sobre todo, porque afecta a la formación de millones de trabajadores y empresas y a sus derechos y obligaciones legales y laborales, lo que merece una especial atención de la Defensora del Pueblo y requiere de la aplicación de su independencia y de sus facultades estatutarias propias.

Por todo ello, y dado que la “respuesta” dada por la Secretaría de Estado de Empleo, confirma que no se han aplicado todos los fondos provenientes de la cuota finalista de formación a esta finalidad, sin explicar el destino de las cantidades inaplicadas y evidencia el propósito de seguir haciéndolo así cuando la Administración lo considere oportuno, es por lo que solicitamos de la Defensora del Pueblo, la continuación del expediente de referencia, y la adopción de las siguientes medidas:

- 1) Que por parte de la Defensora del Pueblo se **dirija escrito a la Secretaría de Estado de Empleo**, haciéndole constar su criterio sobre el carácter finalista de la cuota de formación profesional, su no sujeción al principio de desafectación de los ingresos, la necesidad de adoptar las medidas que eviten el riesgo de que estos recursos se apliquen a otras finalidades, y la necesidad de reintegrar los recursos procedentes de la cuota de formación profesional que se hayan aplicado a otros conceptos durante los ejercicios 2012 a 2016 ambos inclusive, dando traslado en la misma fecha de dicho escrito a la Excm. Sra. Ministra de Empleo y Seguridad Social (Art. 23 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo).

- 2) Que por parte de la Defensora del Pueblo se dirija recordatorio a la **Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** sobre la obligación de aplicar en la contabilidad y presupuestos de dicho organismo el criterio de afectación de los ingresos provenientes de la cuota obligatoria de formación profesional que pagan trabajadores y empresarios, cuya finalidad específica debe ser en su totalidad la financiación de las iniciativas de formación, adoptando las medidas que así lo aseguren, en aplicación del criterio ya establecido en su día por el Tribunal de Cuentas (Art. 30 – Uno de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril), y advirtiendo de las responsabilidades derivadas, en caso contrario (Art. 26 de la Ley Orgánica 3/1981).
- 3) Que por parte de la Defensora del pueblo se proceda a la **interposición del Recurso de Inconstitucionalidad** contra aquellas disposiciones o artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, que no respeten o aseguren la aplicación finalista y en su totalidad de las cantidades recaudadas en concepto de cuota de formación profesional, que con carácter obligatorio pagan los trabajadores y los empresarios, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (Art. 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y Art. 2 – Uno-a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en relación con el Art. 32-Uno-b) del mismo texto legal).
- 4) Que por la Defensora del Pueblo se incluyan estas actuaciones y los hechos que las han dado lugar y del resultado de su investigación, en el informe anual o, en su caso, extraordinario, que remita a las Cortes Generales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas y no admitidas por la Administración Pública de Empleo para asegurar la íntegra aplicación de la cuota finalista de formación a los fines que justifican su recaudación obligatoria entre empresarios y trabajadores, sugiriendo al citado órgano legislativo las modificaciones que puedan resultar convenientes, en la Ley 30/2015 o en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (Art. 28-Dos y 33-Uno de la Ley Orgánica 3/1982, de 6 de abril).
- 5) Que por la Defensora del Pueblo se dé cuenta a la **Fiscalía General del Estado**, de aquellos hechos que puedan haberse realizado de forma irregular o ser determinantes de responsabilidad (Art. 25-1 LO3/1981, de 6 de abril), toda vez que la Secretaría de Estado de Empleo ha reconocido por escrito que se han aplicado, al menos desde antes de publicarse la Ley 30/2015, fondos finalistas de las cuotas de formación a otros gastos de la Administración, y que no todos los remanentes del año 2015 se han aplicado a los gastos de formación del ejercicio siguiente, por entender que ello es un criterio potestativo y no obligatorio para la Administración, a pesar de haber sido advertida en sentido contrario por el Tribunal de Cuentas y por el Tribunal Constitucional de su carácter finalista y de estar sujetas a un principio de “caja única” propio.

En su virtud:

SUPlico A LA DEFENSORA DEL PUEBLO: que habiendo por presentado este escrito, tenga por manifestada la oposición de esta organización empresarial a la contestación de fecha 9 de diciembre de 2016, y su informe (sin firmar) adjunto, de fecha 4 de noviembre de 2016, de la Secretaria de Estado de Empleo a la Defensora del Pueblo, dada la insuficiencia y la improcedencia jurídica de la misma y por solicitada la continuación del expediente de referencia, con práctica de las medidas solicitadas por mi representada en el apartado Sexto de este escrito, informando a mi mandante de su resultado.

Terrassa, a 6 de febrero de 2017.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'J. V. Del' or similar, written in a cursive style.

Ilma. Sra. Defensora del Pueblo
Paseo de Eduardo Dato, 31
28010-MADRID