

Informe 3/2006

**Ingresos por tasas del  
Departamento de Salud**

Ejercicios 2002–2004



**Sindicatura de Comptes  
de Catalunya**

Este texto en castellano es una traducción no oficial que constituye sólo una herramienta de documentación. No implica, por lo tanto, la responsabilidad de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.



MONTSERRAT VENDRELL TORNABELL, secretaria general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

C E R T I F I C O:

Que en Barcelona, el día 21 de febrero de 2006, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, el Il. Sr. D. Joan Colom Naval, con la asistencia de los síndicos doña Montserrat de Vehí Torra, don Agustí Colom Cabau, don Jacint Ros Hombravella, don Alexandre Pedrós Abelló, don Enric Genescà Garrigosa y don Ernest Sena Calabuig, actuando como secretaria la secretaria general de la Sindicatura, doña Montserrat Vendrell Tornabell, y como ponente el síndico don Agustí Colom Cabau, previa deliberación se acordó aprobar el informe de fiscalización 3/2006, relativo a los Ingresos por tasas del Departamento de Salud, ejercicios 2002-2004.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 8 de marzo de 2006

[Firma]

Vº Bº  
El síndico mayor

[Firma]

Joan Colom Naval



## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	7
1. INTRODUCCIÓN .....	9
1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME .....	9
1.1.1. Objeto y alcance .....	9
1.1.2. Metodología y limitaciones .....	10
1.2. INTRODUCCIÓN A LA FISCALIZACIÓN .....	10
1.2.1. Antecedentes .....	10
1.2.2. Concepto de tasa .....	11
1.2.3. Información objeto de examen .....	13
1.2.4. Normativa de aplicación .....	13
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA .....	15
2.1. ASPECTOS GENERALES .....	15
2.1.1. Tasas gestionadas por el Departamento de Salud .....	15
2.1.2. Coste de los servicios prestados .....	17
2.1.3. Circuito administrativo de las tasas .....	19
2.1.4. Peso recaudatorio de las diferentes figuras .....	22
2.2. FISCALIZACIÓN DE LAS TASAS ‘GENERALES’ Y ‘ESPECÍFICAS’ DEL DEPARTAMENTO DE SALUD .....	23
2.2.1. Selección de la muestra fiscalizada .....	25
2.2.2. Procedimientos y circuitos internos de gestión general de las tasas .....	25
2.2.3. Procedimientos y circuitos internos de gestión de determinadas tasas .....	40
2.3. FISCALIZACIÓN DE LA TASA DE INSPECCIÓN Y CONTROL SANITARIO DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS .....	45
2.3.1. Regulación de la tasa .....	45
2.3.2. Determinación de las tarifas de la tasa .....	48
2.3.3. Prestación del servicio que grava la tasa .....	50
2.3.4. Convenios suscritos por el Departamento de Salud para la prestación del servicio .....	56
2.3.5. Selección de la muestra fiscalizada .....	65
2.3.6. Procedimientos y circuitos internos de gestión de la tasa .....	65
2.3.7. Cálculo de la recaudación potencial trimestral de la tasa .....	73
2.3.8. Estimación de la recaudación potencial anual de la tasa .....	74
2.4. ANÁLISIS DE LAS TASAS GENERALES Y ESPECÍFICAS DE ENTIDADES ADSCRITAS AL DEPARTAMENTO DE SALUD .....	75

3. CONCLUSIONES .....	77
3.1. OBSERVACIONES .....	78
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	88
5. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS.....	108

## ABREVIATURAS

DARP	Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca
FACC	Fundación Alimentaria Cárnea Catalana
FIC	Fundación Privada de Industrias de la Carne
ICS	Instituto Catalán de la Salud
IES	Instituto de Estudios de la Salud
LOFCA	Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas
M€	Millones de euros
PIRACC	Plan de investigación de residuos en animales y carnes frescas en Cataluña
PVSAC	Programa de vigilancia de la seguridad de los alimentos en Cataluña
SCS	Servicio Catalán de la Salud

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME**

La Sindicatura de Cuentas, como órgano de fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Cataluña, emite el presente Informe a raíz de las funciones que le son encomendadas en el artículo 2 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, modificada por las leyes 15/1994, de 4 de julio, 7/2002, de 25 de abril, y 7/2004, de 16 de julio.

Esta fiscalización ha tenido su origen en la iniciativa de la Sindicatura de Cuentas, de acuerdo con el artículo 2.1 de sus Normas de régimen interior, y en la ejecución del Plan de trabajo para el año 2005, aprobado por el Pleno de la Sindicatura de Cuentas en la sesión del día 14 de diciembre 2004.

#### **1.1.1. Objeto y alcance**

El objeto de este Informe es la fiscalización de los ingresos liquidados en concepto de tasas (generales y específicas) por el Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña y por las entidades adscritas a este –el Servicio Catalán de la Salud (SCS), el Instituto Catalán de la Salud (ICS), el Instituto de Estudios de la Salud (IES), la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y la Agencia de Protección de la Salud– durante el período comprendido entre los años 2002 y 2004.

El trabajo de fiscalización se ha centrado en las tasas específicas, dado que concentran el peso relativo más importante en el conjunto de los ingresos obtenidos por tasas, mientras que en relación con las tasas generales, los trabajos han consistido en el análisis de la documentación recogida. Por este motivo, el Informe se ha centrado en el Departamento de Salud, dado que gestiona la mayor parte de las tasas específicas.

El trabajo realizado se ha dirigido al análisis del cumplimiento de la legalidad vigente aplicable a las tasas y de su tratamiento contable y presupuestario, así como a la evaluación de los procedimientos y circuitos internos que operan en la gestión, y también del esfuerzo recaudatorio realizado en el período, entendido como la medida de relación entre la recaudación real o efectiva y la correspondiente recaudación potencial. Asimismo, en el Informe se hacen constar las debilidades manifiestas en los circuitos y prácticas administrativas y contables.

### **1.1.2. Metodología y limitaciones**

Las pruebas realizadas han sido dirigidas a la obtención de evidencia sobre el adecuado cumplimiento de la legalidad vigente y del correcto tratamiento contable y presupuestario de los hechos imponibles acreditados; a la evaluación de los procedimientos administrativos y la razonabilidad de los controles internos que operan en la liquidación, recaudación, y en general, en la gestión de las tasas exigidas; y a la estimación, en su caso, del potencial recaudatorio del período correspondiente a las bases imponibles acreditadas, susceptibles de gravamen.

Estas pruebas se han llevado a cabo a partir de entrevistas previas con el personal responsable de la gestión de las tasas de los servicios centrales y de cada una de las delegaciones territoriales del Departamento de Salud, y con respecto al resto de entes fiscalizados, a partir de conversaciones mantenidas con el personal que ha facilitado la información recogida.

Para llevar a cabo el trabajo de fiscalización se han confeccionado dos muestras: una referida al conjunto de las tasas generales y específicas del Departamento de Salud, excluida la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, y la otra, referida exclusivamente a esta última tasa. En consecuencia, algunas conclusiones del Informe se deducen del tratamiento de las muestras seleccionadas, mientras que otras se refieren al conjunto de datos poblacionales. En cada caso, se establece la base argumental.

Finalmente, el resultado de la ejecución de las pruebas previas y analíticas, sustantivas y de cumplimiento, ha permitido manifestar, de una modo fundamentado, las conclusiones que se desprenden del Informe y, si procede, mencionar los incumplimientos y debilidades más destacadas.

Excepto para los casos que se mencionan en el Informe, el trabajo de fiscalización se ha realizado sin limitaciones.

## **1.2. INTRODUCCIÓN A LA FISCALIZACIÓN**

### **1.2.1. Antecedentes**

Las tasas son tributos y, por lo tanto, se encuentran sometidas a los principios generales del orden tributario del régimen jurídico del sistema tributario, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley general tributaria.

De acuerdo con esta Ley, la ordenación del sistema tributario debe basarse en la capacidad económica de las personas que satisfacen los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad. Además de constituir un medio de recaudación de

ingresos públicos, los tributos sirven de instrumento de la política económica general, atienden a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procuran una mejor distribución de la renta nacional.

El Estatuto de autonomía de Cataluña, en su artículo 44, establece, entre los recursos de la Hacienda de la Generalidad, el rendimiento de sus tasas por la prestación de servicios directos y por aprovechamientos especiales.

La Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, en vigor desde el 1 de enero de 1998, nació de la necesidad de adaptar la normativa en materia de tasas y precios públicos al cambio de régimen jurídico general de la financiación de las comunidades autónomas, articulado en la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, y la Ley 17/1996, de 28 de diciembre, por la que se fijan los precios públicos que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público, así como de la sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional.

Así, el marco normativo general de las tasas vigente en el período fiscalizado es el que deriva, con respecto a las tasas generales, de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, mientras que para las tasas específicas del Departamento de Salud, deriva de la redacción dada por la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Sendas leyes de medidas fiscales y administrativas han introducido tasas de nueva creación en los años 2003 y 2004: la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, introdujo las tasas de los capítulos 15.17 y 15.18; y la Ley 7/2004, de 16 de julio, las tasas 15.19 y 15.20.

Al mismo tiempo, las leyes de presupuestos de la Generalidad para los ejercicios 2003 y 2004, aprobaron un coeficiente anual de actualización de un 1,03 para todas las tasas de cuantía fija, excepto para la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos.

### **1.2.2. Concepto de tasa**

La Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, dispone que son tasas exigibles por la Administración de la Generalidad o por las entidades que dependen de esta y que, de acuerdo con su normativa específica, sometan su régimen económico financiero al derecho público, los tributos creados de acuerdo con la Ley, cuyo hecho imponible se produzca dentro del ámbito territorial de Cataluña, constituido por la utilización del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, que se refieran a los sujetos pasivos o les afecten o beneficien de forma particular, y siempre que concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Si no son de solicitud o de recepción voluntaria por los administrados.

A estos efectos, no se considera voluntaria la solicitud por los administrados si es impuesta por disposiciones, o bien si los bienes, los servicios o las actividades requeridos son imprescindibles para la vida privada o social de quien los solicita.

b) Si no son prestados o ejercidos por el sector privado, sea o no establecida la reserva a favor del sector público, conforme a la normativa vigente.

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña dispone que se deberá regular por ley la creación de tasas y la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base imponible, del tipo de gravamen, de la cuota, de la justificación, y de los otros elementos esenciales del tributo, así como los supuestos en que es obligatorio presentar declaraciones y autoliquidaciones, en cumplimiento del principio de reserva de ley previsto en la Ley general tributaria. Tampoco se podrán establecer, si no es por ley, exenciones u otros beneficios tributarios, que en cualquier caso se deben ajustar a los principios de justicia tributaria recogidos en la Constitución española.

Asimismo, la modificación de cualquier tasa exigible por la Generalidad y sus entidades autónomas y entidades gestoras se deberá hacer por ley del Parlamento en todo lo que afecta a los elementos anteriores, si bien la Ley de presupuestos de la Generalidad podrá modificar, de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución española, los elementos cuantificadores de las tasas.

Como se desprende también de la LOFCA y de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, constituye un requisito preceptivo para su cuantificación –que puede consistir en el establecimiento de una cuota o tarifa fija, en un tipo de gravamen aplicable bajo la base imponible, o por ambos procedimientos conjuntamente–, que el rendimiento de la tasa no exceda, en su conjunto, el coste del servicio prestado. Este precepto hace necesario que la determinación de la cuota de cada tasa (o, dicho de otra manera, de su rendimiento), tenga en cuenta los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o la actividad, incluso los de carácter financiero, la amortización del inmovilizado y los generales que le sean aplicables.

El artículo 3 de la Ley de tasas y precios públicos establece que estos recursos tendrán la naturaleza de ingreso presupuestario de la Generalidad y de sus entidades autónomas y entidades gestoras, y que serán destinados a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que a título excepcional y por ley se establezca la afectación de algunos recursos a finalidades determinadas.

Asimismo, las normas anteriores establecen que la fijación de las cuotas se deberá hacer, siempre que la tasa lo permita, en función de la capacidad económica de los obligados al pago.

En el ámbito competencial y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, los procedimientos de gestión, liquidación y recaudación de las tasas quedan reservados al departamento o a la entidad autónoma o gestora que debe prestar el servicio o hacer la actividad gravada, sin perjuicio de las funciones que en este ámbito se puedan atribuir a las oficinas de gestión unificada.

Corresponden al Departamento de Economía y Finanzas las funciones inspectoras, que las ejercerá tanto en relación con el tributo como en relación con los órganos que tienen encomendada la gestión, como dispone el artículo 14 de la Ley de tasas y precios públicos.

Finalmente, dado que la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, prevé el despliegue reglamentario de las normas generales relativas a la gestión de los ingresos públicos con origen en tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, esta administración aprobó el vigente Reglamento sobre tasas y precios públicos, mediante el Decreto 277/1999, de 28 de septiembre.

### **1.2.3. Información objeto de examen**

La información objeto de examen ha sido la Liquidación del presupuesto de ingresos y el Estado demostrativo de los derechos a cobrar de presupuestos cerrados, referidos al 31 de diciembre de los ejercicios 2002, 2003 y 2004, de las entidades objeto del alcance del Informe. Esta información se ha completado con la correspondiente al ejercicio presupuestario de 2001, a pesar de no ser este un ejercicio objeto de fiscalización.

Por otro lado, se ha examinado toda la otra documentación que se ha considerado necesaria, relacionada con la prestación de los servicios que constituyen los hechos impositivos gravados, los procedimientos de liquidación, recaudación y, en general, con la gestión de las tasas.

### **1.2.4. Normativa de aplicación**

Con respecto a la liquidación y gestión de las tasas, la principal normativa de aplicación a las entidades fiscalizadas es la siguiente:

Legislación estatal:

- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria.
- Real decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.

- Real decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Legislación autonómica:

- Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña.
- Leyes 21/2001, de 28 de diciembre, 31/2002, de 30 de diciembre y 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas.
- Leyes 20/2001, de 28 de diciembre, 30/2002, de 30 de diciembre y 6/2004, de 26 de julio, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña, para los ejercicios 2002, 2003 y 2004, respectivamente.
- Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña.
- Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña.
- Orden de 28 de noviembre de 2001, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos.
- Orden SSS/130/2003, de 11 de marzo, por la que se detallan las tasas vigentes del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, con identificación de los servicios y de las cuotas correspondientes.
- Orden SSS/421/2003, de 26 de septiembre, por la que se adapta al uso de sistemas telemáticos el procedimiento de autoliquidación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos.
- Orden SLT/347/2004, de 21 de septiembre, por la que se detallan las tasas vigentes del Departamento de Salud, con identificación de los servicios y de las cuotas correspondientes.
- Orden ECF/359/2004, de 27 de septiembre, del Departamento de Economía y Finanzas, por la que se da publicidad a las tasas con carácter general de los departamentos de la Generalidad de Cataluña y del Departamento de Economía y Finanzas.

Con respecto a la prestación del servicio que constituye el hecho imponible gravado por la tasa:

- Directiva 1988/409/CEE, de 15 de junio, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a las carnes reservadas al mercado nacional y los niveles de la tasa a percibir de acuerdo con la Directiva 85/73/CEE por la inspección de dichas carnes.
- Real decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se regulan las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas.
- Directiva 1996/43, de 26 de junio, de financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y determinados productos de origen animal.
- Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, por el que se regulan las funciones y las condiciones de formación y de habilitación de los auxiliares de inspección.
- Decreto 138/2003, de 27 de mayo, por el que se regulan las funciones y las condiciones de formación, de habilitación y de autorización del personal de apoyo a la inspección veterinaria en los mataderos de Cataluña.

## **2. FISCALIZACIÓN REALIZADA**

El trabajo realizado se presenta a continuación en cuatro apartados diferentes, de acuerdo con el objeto y el alcance del Informe expresados en el apartado 1.1.1 anterior, que responden a los aspectos generales de gestión de las tasas del Departamento de Salud, a los resultados de la fiscalización de las tasas generales y específicas del Departamento, a los resultados de la fiscalización de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, y en último lugar, al análisis de las tasas generales y específicas del resto de entes del sistema sanitario.

### **2.1. ASPECTOS GENERALES**

#### **2.1.1. Tasas gestionadas por el Departamento de Salud**

En el período fiscalizado, el Departamento de Salud tiene competencias en la gestión de un total de 24 tasas, 3 de las cuales tienen carácter general en los distintos departamentos de la Generalidad, y el resto son específicas del ámbito de la salud (Cuadro 2.1.A).

En cumplimiento del principio de reserva de ley contenido en el título preliminar de la Ley general tributaria, 17 de estas tasas son reguladas por la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos.

Con posterioridad, las leyes de medidas fiscales y administrativas han introducido 7 tasas de nueva creación: las correspondientes a los capítulos 15.09, 15.12 y 15.15, con la ley del año 2001; las tasas 15.17 y 15.18, con la ley del año 2003; y las tasas 15.19 y 15.20, con la ley del año 2004.

**Cuadro 2.1.A: Relación de tasas del Departamento de Salud vigentes en el período 2002-2004**

Capítulo	Departamento de Salud
	<b>Tasas generales</b>
15.91	Venta de impresos
15.92	Inscripción convocatorias de selección de personal
15.93	Servicio de realización de fotocopias
	<b>Tasas específicas</b>
15.01.00	Autorizaciones, anotaciones o registros administrativos y por las actividades de control sanitario, en materia de protección de la salud, efectuado sobre industrias, establecimientos, servicios, laboratorios, productos y otras actividades relacionadas
15.01.01	Inspecciones ulteriores a la autorización, la acreditación o la anotación registral e independientes de estas, y las de carácter programado y periódico
15.02.00	Por la tramitación de las autorizaciones administrativas y de comprobación técnica sanitaria en materia de política mortuoria
15.03.00	Por los servicios de los laboratorios de salud pública dependientes del Departamento de Salud
15.04.00	Tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos
15.05.00	Por los servicios de tramitación de autorizaciones administrativas y de inspección de los centros, de los servicios y de los establecimientos sanitarios
15.06.00	Por los servicios administrativos de tramitación de la justificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios
15.07.00	Por los servicios de tramitación de autorizaciones administrativas y de inspección de los centros, de los servicios y de los establecimientos sociosanitarios
15.08.00	Tasa por los servicios de inspección farmacéutica
15.09.00	Por los servicios de tramitación y resolución de solicitudes de autorización para la creación, la construcción, la modificación, la adaptación o la supresión de las oficinas de farmacia
15.10.00	Por la prestación de servicios por el Instituto de Estudios de la Salud
15.11.00	Por otras actuaciones sanitarias
15.12.00	Por auditar el cumplimiento del Programa de garantía de calidad en las unidades de radiodiagnóstico, medicina nuclear y radioterapia
15.13.00	Por la verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de laboratorio (BPL) de un laboratorio que hace estudios no clínicos sobre medicamentos o productos cosméticos y de la inspección para la verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de laboratorio en la elaboración de estudios no clínicos con medicamentos o productos cosméticos
15.14.00	Por la inspección y el control de la industria farmacéutica
15.15.00	Por la evaluación de la documentación y la tramitación de las solicitudes de licencias y autorizaciones de productos sanitarios
15.16.00	Por la obtención del libro de control de residuos sanitarios
15.17.00	Por la formación higiénica de los manipuladores de alimentos de alto riesgo
15.18.00	Por la emisión del certificado de venta libre de productos cosméticos
15.19.00	Por los servicios de tramitación y resolución de las solicitudes de autorización para la elaboración y el control de fórmulas magistrales y preparados oficiales por encargo de una oficina o un servicio de farmacia que no disponga de los medios necesarios
15.20.00	Por los servicios de tramitación y resolución de las solicitudes de autorización de los estudios de postautorización observacionales prospectivos con medicamentos que se quieran llevar a cabo en centros sanitarios de la red de utilización pública de Cataluña

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las leyes de acompañamiento a la Ley de presupuestos de la Generalidad han introducido modificaciones en las tarifas y en el resto de los elementos esenciales del tributo, y, en consecuencia, han dado una nueva redacción a la Ley de tasas y precios públicos aprobada en el año 1997.

Las leyes de presupuestos de la Generalidad para los ejercicios 2003 y 2004 han actualizado las tasas con cuantía fija previstas en la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, mediante la aprobación de un coeficiente anual general de incremento de un 1,03. Se ha exceptuado de este incremento, en ambos años, la tasa del capítulo 15.04.

La Ley 15/1997, de 24 de diciembre, y las posteriores modificaciones establecen la afectación de los recursos obtenidos por las tasas de los capítulos 15.01.01, 15.04, 15.10 y 15.17. Esto significa que los ingresos derivados de dichas tasas son finalistas y, por lo tanto, los recursos obtenidos por encima de las previsiones iniciales quedan afectados a actuaciones dirigidas a la mejora de los servicios que financian, contrariamente al resto de ingresos presupuestarios de la Generalidad procedentes de tasas, que son destinados a satisfacer el conjunto de sus obligaciones.

### **2.1.2. Coste de los servicios prestados**

El artículo 13 de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, dispone que la cuantificación de las cuotas de las tasas se debe hacer de modo que el rendimiento de estas no exceda, en su conjunto, el coste total del servicio.

Para dar cumplimiento a este precepto, la determinación del rendimiento de cada tasa deberá tener en cuenta los gastos directos e indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o la actividad, incluso los de carácter financiero, la amortización del inmovilizado y los generales que le sean aplicables.

Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por el Departamento sólo se dispone, en relación con las veintiuna tasas específicas vigentes en el período fiscalizado, de los estudios económicos correspondientes a diez de ellas:

**Cuadro 2.1.B: Estudios económicos de las tasas del Departamento de Salud**

Capítulo	Tasa	Disposición a la que se anexa	Fecha de remisión a Economía y Finanzas
15.03.00	Tasa por los servicios de los laboratorios de salud pública dependientes del Departamento de Salud	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.04.00	Tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.05.00	Tasa por los servicios de tramitación de autorizaciones administrativas y de inspección de los centros, de los servicios y de los establecimientos sanitarios	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.06.00	Tasa por los servicios administrativos de tramitación de la acreditación de centros, servicios y establecimientos sanitarios	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.08.00	Tasa por los servicios de inspección farmacéutica	Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas	17.10.2000
15.10.00	Tasa por la prestación de servicios del Instituto de Estudios de la Salud	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.12.00	Tasa por auditar el cumplimiento del Programa de garantía de calidad en las unidades de radiodiagnóstico, medicina nuclear y radioterapia	Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas	17.10.2000
15.13.00	Tasa por la verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de laboratorio de un laboratorio que hace estudios no clínicos sobre medicamentos o productos cosméticos	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997
15.15.00	Tasa por la concesión de licencias y autorizaciones de productos sanitarios	Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas	17.10.2000
15.16.00	Tasa por la obtención del libro de control de residuos sanitarios	Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos	13.5.1997

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Departamento de Salud.

Del trabajo de fiscalización se hacen las siguientes observaciones:

#### **a) Determinación de las tarifas vigentes**

En la determinación del rendimiento de once de las veintiuna tasas específicas del Departamento de Salud, no consta que se hayan tenido en cuenta los componentes que conforman el coste total del servicio o la actividad que financian, de modo que no se puede garantizar que la determinación de su importe cumpla lo previsto en el artículo 13 de la Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, en el sentido de que el rendimiento de las tasas no supere el coste total de la prestación.

Con respecto a los estudios económicos que acompañan al anteproyecto de la Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, no se presenta un desglose suficientemente exhaustivo de los elementos de coste directo e indirecto considerados, hecho que pone en duda la razonabilidad y objetividad de los cálculos realizados.

Asimismo, a pesar de las sucesivas modificaciones de tarifas aprobadas por las leyes de medidas fiscales y administrativas y de presupuestos de la Generalidad, no tenemos constancia de que los estudios económicos aprobados hayan sido actualizados con los incrementos que podrían haber afectado a los componentes de coste considerados en los cálculos iniciales.

Finalmente, del trabajo de fiscalización se desprende que para la tasa 15.03 no se da una suficiente adecuación entre los servicios que se prestan y los hechos imponibles a que se refiere la tasa.

#### **b) Razonabilidad de las previsiones presupuestarias de ingresos**

Las previsiones de ingresos no se encuentran individualizadas por cada una de las tasas del Departamento de Salud, ni en el presupuesto vigente de los ejercicios fiscalizados ni en ningún otro documento anexo al proyecto de presupuesto, como ha sido confirmado por el Departamento de Economía y Finanzas.

Por este motivo, no se conoce la razonabilidad de las previsiones presupuestarias de las partidas de ingresos correspondientes a las tasas objeto de fiscalización. Por otra parte, esta práctica imposibilita el análisis del grado de ejecución presupuestario de las previsiones de ingresos para las tasas del Departamento de Salud que tengan el ingreso afectado y, por lo tanto, no permite la aplicación de los mayores ingresos a la financiación de modificaciones en los créditos de gastos.

#### **2.1.3. Circuito administrativo de las tasas**

El circuito administrativo adecuado en la gestión de una tasa es aquel que segrega las funciones de la prestación del servicio o realización de la actividad, de las de liquidación y de las del cobro, sin que esto vaya en perjuicio de que estas funciones compartan la información, de modo que se garantice la integridad de los ingresos registrados.

Este apartado pretende establecer las características básicas que debería tener cualquier circuito administrativo establecido en la liquidación, gestión y cobro de una tasa.

De acuerdo con la ley, el rendimiento de la tasa no puede ser nunca superior al coste del servicio o actividad gravada. Así, para determinar el tipo de gravamen y la cuota de una tasa, es necesario realizar antes el estudio del coste de la prestación del servicio o de la actividad a realizar por la Administración. Será preciso, por lo tanto, que, a efectos de determinar los parámetros de la tasa, exista una colaboración entre los servicios económicos del Departamento, que son los que gestionan los datos económicos y presupuestarios, con los servicios que realizan la prestación del servicio o la actividad, que son los que conocen el uso de recursos necesarios para la realización de la actividad.

En estos estudios de costes se deben tener en cuenta los gastos directos y los indirectos que contribuyan a la formación del coste total del servicio o de la actividad. El importe obtenido deberá ser el referente del importe máximo de la futura cuota de la tasa.

Una vez establecida por ley una tasa y determinados todos sus elementos definitorios, la justificación de las tasas se produce cuando, por parte de la Administración, se inicia la prestación del servicio o el ejercicio de la actividad, o cuando, por parte del sujeto pasivo, se presenta la solicitud que inicia el expediente de la actividad. Por lo tanto, el derecho a la exigibilidad de la tasa nace a partir del inicio de la prestación del servicio o de la actividad.

El hecho anterior implica que debe existir un nexo entre las unidades del Departamento que prestan los servicios o desarrollan las actividades y la Unidad de Tasas. Los primeros deben comunicar a la Unidad de Tasas toda la actividad realizada que sea susceptible de generar alguna tasa, a fin de que esta pueda gestionar la liquidación y el cobro.

En el caso de que se produzca primero la actividad o el servicio por parte de la Administración, es preciso que la Unidad de Tasas, una vez recibida la comunicación de las unidades prestamistas de servicios de la existencia de un hecho que comporta la liquidación de una tasa, valore el servicio prestado y determine los tipos y cuotas de la tasa a liquidar y las posibles exenciones y bonificaciones legalmente establecidas en cada caso. Una vez identificados los elementos de la liquidación, es necesario hacer la notificación de la liquidación al sujeto pasivo.

En los casos determinados por la ley de creación, la liquidación de la tasa se podrá producir a partir del documento de autoliquidación presentado ante la Unidad de Tasas por el sujeto pasivo. En estos casos, la Unidad de Tasas se deberá dotar de los mecanismos adecuados para poder obtener la suficiente certeza de que los elementos que el administrado hace constar en el documento de autoliquidación se corresponden con los hechos comunicados por la unidad prestamista del servicio.

Sin embargo, el pago de la tasa se puede exigir por adelantado, es decir, con anterioridad a la prestación del servicio o de la actividad, en los casos en que una orden del consejero lo prevea y determine el momento o plazo. En estos casos, el sujeto pasivo, mediante el pago del tributo a la Unidad de Tasas, insta a la Administración que inicie el procedimiento para la prestación del servicio o de la actividad. Una vez satisfecha la tasa por el sujeto pasivo, este podrá presentar la carta de pago o el recibo que se extienda, con efectos también de notificación, a la dependencia que corresponda prestar el servicio o la actividad y solicitar su realización.

Todo documento de liquidación de tasas, ya sea por autoliquidación por liquidación por parte de la Administración, debe comportar inmediatamente el correspondiente apunte contable del reconocimiento del derecho en el presupuesto de ingresos de la Generalidad.

El siguiente paso en la gestión de las tasas será el cobro. Este se puede producir en el mismo momento de la liquidación o a posteriori.

Si el cobro se produce en el mismo momento del acto de liquidación o cuando se trata de pagos por adelantado o de autoliquidaciones, será necesario que el interesado efectúe el pago directamente en las dependencias de la tesorería del órgano que haya prestado el servicio o tramite la documentación para efectuar el ingreso en una cuenta restringida de recaudación.

En los otros casos, cuando el pago se produce con posterioridad a la notificación de la liquidación, en la notificación será preciso hacer constar los procedimientos para efectuar el pago por parte del sujeto pasivo, efectuando el pago en la Tesorería o efectuando un ingreso en las cuentas restringidas de recaudación.

La posibilidad de efectuar el pago en cuentas restringidas de recaudación se debe establecer por orden del consejero/a de Salud, con la autorización previa del consejero/a de Economía y Finanzas.

El plazo voluntario del pago de las tasas no pagadas por adelantado es el siguiente:

- Las notificadas desde el día 1 al 15 de cada mes, desde la fecha de la notificación hasta el día 5 del mes siguiente o primer día hábil posterior.
- Las notificaciones entre el 16 y final de mes, desde la fecha de la notificación hasta el día 20 del mes siguiente o día hábil posterior.

Los medios de pago, con las características que para cada caso establece el Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos, pueden ser mediante dinero de curso legal, cheque entregado a favor del Tesoro de la Generalidad, efectos timbrados, giro postal o telegráfico y tarjetas de crédito.

A fin de que el cobro con posterioridad a la liquidación de una tasa pueda generar la cancelación del derecho previamente reconocido, es necesario que, tanto en el reconocimiento del derecho como en la contabilización del cobro, los datos que se introduzcan en la contabilidad identifiquen inequívocamente el sujeto pasivo y la tasa de que se trate. Así, mediante la gestión y contabilización individualizada de las tasas, se puede establecer un control sobre los importes liquidados que queden pendientes de cobro y gestionar, cuando finalice el período de cobro en vía voluntaria, el paso al procedimiento ejecutivo.

**2.1.4. Peso recaudatorio de las diferentes figuras**

El importe de los ingresos obtenidos por el conjunto de las tasas generales y específicas que gestiona el Departamento de Salud fue de 7,01 M€ en el ejercicio 2004, cifra ligeramente inferior (en un 0,6%) a la recaudación del ejercicio inmediato anterior. Sin embargo, la recaudación de esta fuente aumentó un 12,92% de modo acumulado, entre los años 2002 y 2004 (Cuadro 2.1.C).

Del volumen de las tasas del Departamento, el representado por las tasas específicas se sitúa en torno al 99% de la recaudación en todos los años, mientras que el peso relativo de la recaudación por las tasas de carácter general es tan sólo de un 1%.

**Cuadro 2.1.C: Recaudación de las principales tasas del Departamento de Salud en el período 2002-2004**

Concepto	Ejercicio 2002	Ejercicio 2003	Ejercicio 2004
<b>Total tasas generales</b>	<b>665</b>	<b>2.107</b>	<b>2.244</b>
Tasa 15.01.00	297.070	332.427	283.609
Tasa 15.01.01	384.494	430.250	367.040
Tasa 15.02	251.279	284.959	271.902
Tasa 15.04	5.070.430	5.787.536	5.843.486
Otras tasas específicas	207.714	217.276	246.007
<b>Total tasas específicas</b>	<b>6.210.987</b>	<b>7.052.448</b>	<b>7.012.044</b>
<b>Total</b>	<b>6.211.652</b>	<b>7.054.555</b>	<b>7.014.288</b>

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general de la Generalidad de Cataluña, correspondiente a los ejercicios 2002, 2003 y 2004. Departamento de Economía y Finanzas.

Entre el conjunto de las tasas de carácter específico, la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos (bajo la rúbrica correspondiente al capítulo 15.04) representa en torno al 82% del importe total de la recaudación en todos los ejercicios fiscalizados, a mucha distancia del volumen recaudatorio que obtienen el resto de tasas del Departamento.

Esta tasa grava las actuaciones de inspección y control sanitario de animales y sus carnes frescas destinadas al consumo humano y de otros productos de origen animal, hechas por los técnicos facultativos del Departamento de Salud para preservar la salud pública, en las fases productivas de sacrificio de animales, despiece de los canales y almacenamiento de carnes frescas. Las conclusiones de la fiscalización específica de la tasa se exponen en el epígrafe 2.3 del Informe.

En el segundo y tercer lugar, en términos de volumen recaudatorio, se sitúan las tasas específicas de los capítulos 15.01 (que incluye las tasas 15.01.00 y 15.01.01) y 15.02, con importes recaudados en el período fiscalizado que representan el 11% y el 4%, respectivamente, sobre el total anual de la recaudación de tasas. El resto de tasas representan, en términos de volumen recaudatorio, un porcentaje de un 3%, sobre el total anual.

El hecho imponible de la tasa 15.01.00 está constituido por la prestación por parte del Departamento de Salud de los servicios de control sanitario oficial, estudios, informes y elaboración de propuestas de resolución, comprobación de datos, y tramitaciones administrativas para dar cumplimiento a autorizaciones, modificaciones y revalidaciones sanitarias de funcionamiento; actuaciones de control sanitario; anotaciones u otras actas de inscripción en registros oficiales del Departamento en el ámbito de la protección de la salud, y la expedición de certificados sanitarios.

Este capítulo incluye también los ingresos finalistas de la tasa 15.01.01, obtenidos por las liquidaciones practicadas en caso de inspecciones de carácter programado y periódico, de acuerdo con campañas establecidas por la Administración sanitaria, en virtud de la normativa vigente.

La recaudación obtenida en concepto de la tasa del capítulo 15.02 corresponde al gravamen por los servicios de tramitación por parte del Departamento de Salud de autorizaciones administrativas y comprobaciones técnicas sanitarias para el traslado, exhumación, inhumación, conservación o embalsamamiento de cadáveres.

Los resultados de la fiscalización de estas y las otras tasas específicas del Departamento de Salud, con la excepción de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos –que se presenta en el apartado 2.3–, se exponen en el epígrafe 2.2 del Informe.

## **2.2. FISCALIZACIÓN DE LAS TASAS ‘GENERALES’ Y ‘ESPECÍFICAS’ DEL DEPARTAMENTO DE SALUD**

El importe recaudado por las tasas generales y específicas del Departamento de Salud, excluyendo la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, fue de 1.170.801 € en el ejercicio 2004 (Cuadro 2.2.A).

De entre estas, las principales tasas recaudadas son las correspondientes a los capítulos 15.01 y 15.02, como ya se ha señalado. El resto de las tasas tiene un volumen de recaudación que presenta cierta disparidad, pero en conjunto, representa un porcentaje pequeño respecto del total anual recaudado. La tasa 15.06 no ha recaudado ningún importe en el período (véase apartado 2.2.3) y con respecto a la tasa 15.10, que gestiona el IES, su tratamiento se incluye en el apartado 2.4 del Informe.

**Cuadro 2.2.A: Importes recaudados por las tasas generales y específicas del Departamento de Salud, excluida la tasa 15.04, en el período 2002-2004**

Capítulo	Importe recaudado por la tasa en el ejercicio 2002	Importe recaudado por la tasa en el ejercicio 2003	Importe recaudado por la tasa en el ejercicio 2004
15.92	0	1.834	1.984
15.93	665	273	260
<b>Total tasas generales</b>	<b>665</b>	<b>2.107</b>	<b>2.244</b>
15.01.00	297.070	332.427	283.609
15.01.01	384.494	430.250	367.040
15.02.00	251.279	284.959	271.902
15.03.00	14.744	11.717	4.129
15.05.00	83.133	87.253	95.013
15.06.00	0	0	0
15.07.00	1.908	3.129	737
15.08.00	33.136	31.278	27.710
15.09.00	2.160	1.189	2.027
15.11.00	10	0	0
15.12.00	225	0	0
15.13.00	12.340	12.459	14.394
15.14.00	27.512	36.636	31.308
15.15.00	15.554	11.473	47.437
15.16.00	16.993	14.846	12.925
15.17.00	0	805	0
15.18.00	0	6.492	7.455
15.19.00	0	0	345
15.20.00	0	0	2.526
<b>Total tasas específicas</b>	<b>1.140.558</b>	<b>1.264.913</b>	<b>1.168.557</b>
<b>Total</b>	<b>1.141.223</b>	<b>1.267.020</b>	<b>1.170.801</b>

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general de la Generalidad de Cataluña, correspondiente a los ejercicios 2002, 2003 y 2004. Departamento de Economía y Finanzas.

El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto la siguiente observación:

**a) Derechos acreditados por tasas liquidadas pendientes de cobrar que no figuran registrados en la contabilidad**

Los importes reflejados en el cuadro 2.2.A no recogen la totalidad de los derechos liquidados, en la medida que hay derechos acreditados pendientes de cobro que no aparecen en la contabilidad, que corresponden a servicios prestados por el Departamento durante el período fiscalizado para los que se han emitido y/o notificado las correspondientes liquidaciones tributarias.

El importe de las tasas liquidadas pendientes de cobrar a 31 de diciembre de 2004 era de 892.865 €, representado por deudas con una antigüedad de hasta ocho años para algunos de los servicios territoriales del Departamento (véase cuadro 2.2.C). Dado que este importe incluye hechos imponible prescritos por 374.313 €, el volumen de los derechos acreditados por tasas liquidadas pendientes de cobrar que correspondería registrar en la contabilidad, una vez deducidos los derechos prescritos, es de 518.552 € (véase apartado 2.2.2, letras h y m).

### **2.2.1. Selección de la muestra fiscalizada**

La realización del trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo a partir de la selección de una muestra de tasas específicas del Departamento de Salud, excluyendo la del capítulo 15.04, representada por la recaudación de un mes aleatorio para cada uno de los ejercicios objeto de fiscalización: septiembre de 2002, diciembre de 2003 y febrero de 2004.

La muestra de liquidaciones seleccionada se ha efectuado tomando en consideración la naturaleza y el peso de la recaudación que representa cada tasa, la particularidad de los circuitos administrativos y de gestión existentes y las posibles debilidades en los circuitos de control interno detectadas en la fase previa de planificación. La muestra obtenida es de 210 liquidaciones.

Las conclusiones de la fiscalización realizada se presentan en los siguientes epígrafes 2.2.2 y 2.2.3.

### **2.2.2. Procedimientos y circuitos internos de gestión general de las tasas**

La liquidación y la recaudación de las tasas por los servicios competencia del Departamento de Salud, con la excepción de la tasa del capítulo 15.04, se gestiona, en algunos casos, de forma descentralizada en los servicios territoriales (Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Terres de l'Ebre), y en otros, de forma compartida con los servicios centrales del Departamento.

Así, corresponde a los servicios territoriales la prestación del servicio y la gestión de las tasas de los capítulos 15.01, 15.02, 15.03, 15.08, 15.09, 15.12, 15.13, 15.14 y 15.16, mientras que corresponde a los servicios centrales la prestación del servicio y la gestión de las tasas de los capítulos 15.05, 15.06, 15.07, 15.11, 15.15, 15.17, 15.18, 15.19 y 15.20.

En todos los casos, los ingresos obtenidos por la gestión descentralizada son registrados en una cuenta corriente restringida de recaudación titularidad del Tesoro de la Generalidad, abierta en una entidad financiera del territorio, donde se ingresan todos los recursos, incluidos los cobrados por ventanilla. Con una periodicidad mensual, siempre antes de fin de mes, cada servicio territorial rinde cuentas a los servicios centrales del volumen de la recaudación obtenida en el período, mediante la remisión del resumen de la naturaleza de los ingresos recaudados y la transferencia simultánea del saldo íntegro que figura en la cuenta restringida de recaudación.

A su vez, los servicios centrales del Departamento son responsables de la gestión, liquidación y recaudación de una parte de las tasas, así como de la verificación e ingreso de las autoliquidaciones presentadas por los sujetos pasivos de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos. Por esta razón, el

servicio trabaja con dos cuentas corrientes restringidas de recaudación, una de ellas destinada únicamente a los ingresos de la tasa del capítulo 15.04.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, las cantidades ingresadas en cuentas restringidas se deberán transferir a la Cuenta general de Tesorería de la Generalidad de Cataluña, junto con la remisión de la documentación a la Intervención General por parte del órgano competente de los rendimientos y la tasa a que corresponden, con una periodicidad no superior al mes.

En cumplimiento de este precepto, antes del día 7 de cada mes, los servicios centrales rinden cuentas al Tesoro de la Generalidad de la recaudación obtenida por cada uno de los servicios gestores de tasas del Departamento, debidamente intervenida y contabilizada.

Por el contrario, en caso de que las tasas acreditadas pendientes de cobrar a la finalización del plazo en vía voluntaria se tramiten en vía ejecutiva, la Intervención General del Departamento de Economía y Finanzas es responsable de la fiscalización y contabilización de los derechos contraídos, así como de la aplicación de los procedimientos en vía de apremio para la exigencia de las deudas, de acuerdo con la información enviada por el Departamento de Salud.

En el transcurso del período fiscalizado no se han concedido fraccionamientos o aplazamientos de las deudas por tasas, ni tampoco se han llevado a cabo actuaciones inspectoras o iniciado procedimientos sancionadores en materia tributaria. Por otro lado, debido al criterio de registro contable de los ingresos por tasas utilizado, tampoco ha tenido lugar la tramitación de bajas de liquidaciones.

Finalmente, a pesar de que la estructura organizativa y de personal o, incluso, los circuitos de prestación de los servicios o de gestión de las tasas presentan particularidades en los diferentes servicios, se han detectado debilidades coincidentes en los circuitos internos de todos ellos.

A continuación se exponen las observaciones que afectan los circuitos y procedimientos del conjunto de las tasas competencia del Departamento, que se han puesto de manifiesto en el trabajo de fiscalización:

#### **a) Inexistencia de la constitución de fianza para la custodia de fondos**

El artículo 10.2 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña dispone que estarán obligados a la prestación de fianza los funcionarios, las entidades o los particulares que manejen o custodien fondos o valores de naturaleza pública, en la cuantía y el modo que las disposiciones reglamentarias determinen.

La Sindicatura ha comprobado que no ha sido depositada fianza en ningún caso, a la vez que en los servicios territoriales de Barcelona y Terres de l'Ebre existe personal no funcionario responsable de la custodia de los fondos procedentes de la recaudación de las tasas del Departamento.

**b) Falta de actualización de la autorización de firmas**

Los documentos administrativos de apertura de la cuenta corriente restringida de recaudación en los servicios territoriales de Barcelona, formalizados en el año 1986, han evidenciado la autorización de tres firmas, una de las cuales corresponde a un trabajador que ya no forma parte de la plantilla de personal del Departamento de Salud, quien al mismo tiempo tiene firma mancomunada con los otros dos para realizar reintegros de la cuenta.

**c) Hechos imposables no liquidados**

Una parte de las tasas exigibles por servicios efectivamente prestados por el Departamento de Salud, a pesar de constituir hechos imposables regulados en la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, no han sido liquidadas.

A partir del trabajo de fiscalización realizado y de acuerdo con la información facilitada por las diferentes unidades prestamistas de servicios del Departamento de Salud, se ha puesto de manifiesto la existencia de un conjunto de servicios y actividades producidos en el período 2002-2004, constitutivos de hechos imposables regulados en la Ley de tasas y precios públicos, para los que no se ha liquidado ninguna tasa. Como mínimo, en 19.076 actuaciones del año 2002; en 19.210 del año 2003 y en 12.643 del año 2004, efectuadas por los servicios del Departamento de Salud, no fueron liquidadas las correspondientes tasas, pese a constituir hechos imposables de acuerdo con la normativa vigente.

La naturaleza de estas actuaciones se presenta en el cuadro 2.2.B.

**Cuadro 2.2.B: Actividades y servicios que, como mínimo, constituyen hechos impositivos no liquidados**

ACTIVIDADES Y SERVICIOS REALIZADOS POR LAS DIFERENTES UNIDADES/SECCIONES DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES	EJERCICIO 2002	EJERCICIO 2003	EJERCICIO 2004.
<b>I. SALUD ALIMENTARIA</b>			
I.1. Inspecciones de carácter programado y periódico en los establecimientos de origen animal y no animal (RSIPAC y no RSIPAC)	1.755 visitas inspectoras	1.674 visitas inspectoras	1.965 visitas inspectoras
I.2. Visitas inspectoras para comprobación de la aplicación de medidas correctoras impuestas	943 visitas inspectoras	688 visitas inspectoras	522 visitas inspectoras
<b>II. SANEAMIENTO AMBIENTAL</b>			
II.1. Inspecciones de carácter programado y periódico en el marco de las campañas de vigilancia de las aguas de consumo humano (redes municipales de urbanizaciones, abastecimientos propios, alojamientos infantiles y juveniles y <i>campings</i> )	6.802 visitas inspectoras; 126 actos; e inspecciones en 492 redes de distribución	6.754 visitas inspectoras; 251 actos; e inspecciones en 487 redes	1.311 visitas inspectoras y 343 actos
II.2. Inspecciones de carácter programado y periódico en el marco de las campañas inspectoras para la vigilancia de las empresas de tratamiento de plaguicidas inscritas en el Registro Oficial	126 inspecciones	518 inspecciones	537 visitas inspectoras
II.3. Inspecciones de carácter programado y periódico en el marco de las campañas inspectoras de control de la legionelosis (balnearios)	608 inspecciones	35 inspecciones	3 inspecciones
II.4. Inspecciones de carácter programado y periódico en el marco de las campañas inspectoras de control de la legionelosis (torres de refrigeración, condensadores evaporativos y establecimientos)	-	656 inspecciones	1.190 inspecciones
II.5. Informes técnicos sobre proyectos de autorización de construcción y ampliación de cementerios, planes urbanísticos que afectan a cementerios y autorización de hornos incineradores, solicitados por los ayuntamientos	18 informes	11 informes emitidos	17 informes emitidos
<b>III. LABORATORIO DE SALUD PÚBLICA</b>			
III.1. Análisis de aguas de consumo	1.993 muestras analizadas	2.022 muestras analizadas	1.697 muestras analizadas
III.2. Análisis de alimentos, realizado sobre muestras recogidas en el marco de los planes PIRACC (Plan de investigación de residuos en animales y carnes frescas en Cataluña) y PVASAC (Programa de vigilancia de la seguridad de los alimentos en Cataluña) y en caso de brotes hídricos o toxiinfecciones alimentarias	6.093 muestras analizadas	5.829 muestras analizadas	5.025 muestras analizadas
III.3. Análisis clínicos	101 muestras analizadas	284 muestras analizadas	27 muestras analizadas
<b>IV. INSPECCIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA</b>			
IV.1. Servicios de tramitación y resolución de solicitudes de autorización para la creación, la construcción, la modificación, la adaptación o la supresión de las oficinas de farmacia.	7 visitas	-	-
IV.2. Servicios de inspección farmacéutica	11 visitas	1 visita	5 visitas
IV.3. Visitas inspectoras a las unidades de radiofarmacia	1 visita	-	1 visita

Fuente: Servicios territoriales del Departamento de Salud, excepto Terres de l'Ebre.

Por otra parte, también se ha puesto de manifiesto que existe disparidad de criterios en los diferentes servicios territoriales a la hora de liquidar tasas a los sujetos pasivos por los servicios que se les haya prestado, a pesar de tratarse de hechos impositivos de idéntica naturaleza. Algunos de estos criterios se han establecido al margen de la legislación vigente, mientras que no consta que el Departamento de Salud haya verificado la corrección de estos circuitos.

Además, se han observado casos en que la tasa no se ha podido liquidar porque en los documentos de la prestación del servicio y, por lo tanto, la acreditación del hecho imponible, no consta la identificación del sujeto pasivo o de los elementos suficientes para determinar la tarifa aplicable al servicio prestado. Ante estos hechos, el Departamento no ha iniciado procedimientos para corregir este hecho y mejorar así la eficacia recaudatoria de las tasas que gestiona.

La existencia de hechos imponible no liquidados se explica también por el hecho de que las unidades prestamistas de servicios y las unidades gestoras de las tasas que los gravan no comparten prácticamente la información que se encuentra a su alcance.

En este sentido, las unidades gestoras de las tasas no tienen acceso a la totalidad de la información de los servicios que se prestan, con objeto de discriminar entre aquellos que constituyen hechos imponibles recogidos por la ley y, por lo tanto, susceptibles de ser gravados con una tasa, de aquellos que no lo son.

Este circuito hace que sólo se liquiden tasas por aquellos hechos imponibles que son comunicados y debidamente justificados en las unidades de tasas, por parte de las unidades prestamistas de servicios. Por lo tanto, en los casos en que no se hace llegar la documentación del hecho imponible, no se liquida la tasa correspondiente.

Además, se da el problema añadido de que, como se ha comentado con anterioridad, ante un mismo hecho imponible existen criterios diferentes a la hora de trasladar esta información para que se liquide la tasa.

En el caso de las tasas cuyo pago se exige por adelantado, las unidades que prestan los servicios tampoco verifican de modo sistemático que se haya recaudado la correspondiente tasa antes de finalizar la tramitación del expediente.

En consecuencia, y como se exponía al inicio del apartado, no se han liquidado ni exigido a los sujetos pasivos la totalidad de las tasas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de tasas y precios públicos, se han acreditado en el período fiscalizado por servicios efectivamente prestados.

En el mismo sentido, la gestión de las tasas se ve dificultada por la existencia de una aplicación informática para el registro de las operaciones derivadas de la gestión de las tasas que no recibe información de ninguna otra aplicación contable o de registro y tampoco les aporta, sino que es una base de almacenamiento de datos de las liquidaciones y cartas de pago emitidas. Así, la información que constituye el hecho imponible gravado se envía de forma manual desde las unidades prestamistas de los servicios, y, en consecuencia, se procesa también manualmente.

Por otro lado, esta base de datos opera de manera independiente en cada uno de los servicios gestores, de modo que los servicios centrales, responsables de la rendición de cuentas, no tienen acceso a la información que la aplicación almacena en las unidades territoriales descentralizadas.

La aplicación tampoco está preparada para registrar la gestión del procedimiento en vía de apremio de las deudas, ni para hacer el preceptivo seguimiento.

El hecho de que la gestión de los servicios y la de los procesos tributarios opere sin compartir ninguna información, junto con el resto de aspectos anteriormente descritos, constituyen debilidades que afectan significativamente a la correcta gestión de las tasas.

#### **d) Exigencia del pago por adelantado**

La Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, establece la posibilidad de exigir el pago de determinadas tasas con anterioridad a la realización del hecho imponible y, por lo tanto, de su devengo, siempre que la carta de pago extendida, que tiene los efectos de la notificación, incluya todos los elementos que se detallan en el artículo 2 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

En todo caso, mediante una orden del consejero, cada Departamento deberá hacer una relación de las tasas cuyo pago se deba efectuar por adelantado y determinar el momento o plazo en que se debe pagar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

Aunque no hay ninguna orden del consejero del Departamento que disponga cuáles son las tasas que se deberán pagar con anterioridad a la prestación del servicio, en la práctica se exige de modo general el pago por adelantado de todas las tasas, con la excepción de la tasa del capítulo 15.01.01.

No obstante, se observa que los circuitos de pago de las tasas en los diferentes servicios del Departamento, o bien ante diferentes hechos imponibles gravados por la misma tasa, no operan siempre bajo el mismo criterio, de modo que se exige el pago a veces con anterioridad y, otras veces, con posterioridad, a la realización del hecho imponible. Así, con respecto a las tasas de la muestra fiscalizada, en un total de 46 ocasiones no se ha cumplido la exigencia por adelantado de la tasa cuando, en la práctica, esta era la instrucción del Departamento, de modo que en estas ocasiones el pago se ha producido con posterioridad a la prestación de los servicios por parte del Departamento.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 2004 quedaba pendiente de cobrar un importe acumulado de 226.012 €<sup>1</sup> por tasas liquidadas que no correspondían al capítulo 15.01.01, que, en la práctica, deberían haber sido cobradas por adelantado.

---

1. Esta cuantía, inicialmente, se estableció en 547.039 € y ha sido modificada de acuerdo con las alegaciones presentadas.

**e) Identificación de los sujetos pasivos y los conceptos satisfechos en los ingresos por tasas**

Si bien los artículos 8.2, 12.2 y 12.3 del Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos, requiere que los resguardos de los ingresos deben especificar suficientemente bien la información relativa al sujeto pasivo y a la tasa satisfecha, especialmente en caso de tratarse de tasas de pago previo a su devengo, el trabajo de fiscalización ha evidenciado que estos requisitos no siempre se cumplen.

Esto ha dado lugar a dificultades a la hora de identificar el correspondiente sujeto pasivo o tasa, de cumplir los plazos legales de gestión tributaria, y de darles la correcta tramitación administrativa y el adecuado tratamiento presupuestario.

**f) Incumplimiento del procedimiento de notificación**

La Sindicatura no tiene constancia de que, en todos los casos que no ha sido posible efectuar la notificación al obligado tributario o a su representante por causas no imputables a la Administración en el período fiscalizado, se haya intentado hacer la notificación al menos dos veces en el domicilio fiscal o en el designado por el interesado, o bien que se hayan hecho constar en el expediente las circunstancias de los intentos de notificación.

Ante estos casos, tampoco se ha citado de modo sistemático al obligado o su representante, como prevé el artículo 105 de la Ley general tributaria vigente y los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, para que sean notificados para comparecencia por la vía de anuncios publicados en el Boletín Oficial del Estado, en el DOGC o en los boletines oficiales de las provincias.

**g) Exenciones no previstas en la ley**

La Ley de tasas y precios públicos sólo prevé exenciones en el caso de la tasa del capítulo 15.01, y tan sólo en el supuesto de que se trate de centros docentes y los destinados a las personas mayores sostenidos con fondos públicos.

Sin embargo, algunas unidades gestoras de tasas han adoptado el criterio genérico de no exigir tasas a las diversas entidades e instituciones sostenidas con fondos públicos, ya sean hospitales, ayuntamientos, guarderías u otras, sin que este hecho esté apoyado por una norma legal.

#### **h) Incorrecta contabilización de las operaciones**

Como se ha dicho anteriormente, las unidades de tasas del Departamento de Salud emiten liquidaciones, en caso de ingresos de contraído previo, y cartas de pago, en el caso de ingresos de contraído simultáneo, para las que no efectúan la correspondiente anotación contable del reconocimiento del derecho.

Por otro lado, los servicios centrales del Departamento han adoptado la práctica generalizada de emitir las liquidaciones de las tasas que gestiona de modo simultáneo o, a veces, posterior, a su cobro; criterio que no tiene en cuenta la justificación real del hecho imponible.

Mensualmente, el Departamento de Salud rinde cuentas al Departamento de Economía y Finanzas de los importes efectivamente recaudados por tasas, de modo simultáneo a la fiscalización, y en ese momento el Departamento contabiliza el contraído correspondiente al volumen de los ingresos recaudados en el período.

La aplicación de este criterio en el registro de las operaciones da lugar a que los estados de ejecución del presupuesto de ingresos no reflejen el importe de los derechos acreditados que corresponde a liquidaciones emitidas y notificadas, pendientes de cobro, como tampoco lo hace la contabilidad financiera. Así, el importe de las tasas liquidadas pendientes de cobrar a 31 de diciembre de 2004 era de 892.865 €. Dado que este importe incluye hechos impositivos prescritos por importe de 374.313 €, el volumen de los derechos que correspondería registrar en la contabilidad, una vez deducidos los derechos prescritos, es de 518.552 €.

Asimismo, la aplicación de este criterio de registro contable contraviene lo previsto en la disposición adicional segunda del Reglamento sobre tasas y precios públicos, que establece que la contabilidad de las diferentes fases de gestión y recaudación de los derechos contraídos por las figuras que regula el Reglamento deberán seguir los preceptos establecidos en el Plan general de contabilidad pública de la Generalidad de Cataluña y sus disposiciones complementarias, entre las que se encuentra la Orden ECF/300/2002, de 18 de abril, del Departamento de Economía y Finanzas, en materia de contabilidad pública de la Generalidad de Cataluña.

De acuerdo con esta Orden, los derechos de naturaleza presupuestaria se deben contabilizar, como criterio general, en el momento en que se dicten los actos de liquidación correspondientes que los cuantifiquen, o bien cuando se efectúe el cobro, si el acto liquidador no se había realizado. De acuerdo con el 'Documento 2. Derechos a cobrar e ingresos' de los 'Principios contables públicos', emitidos por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas de la Intervención General de la Administración del Estado, el acto de liquidación se deberá hacer en el momento en que se inicie la prestación del servicio o se realice la actividad, excepto si el pago de la tasa se exige por adelantado, dado que en este último caso el acto de liquidación se deberá hacer en el momento en que se cobre la tasa.

En todo caso, en el presupuesto de ingresos de cada ejercicio se deben imputar los derechos liquidados hasta el 31 de diciembre del año.

**i) Plazos de liquidación y cobro de los hechos imponibles acreditados**

La fiscalización de la muestra de 210 liquidaciones de tasas ha puesto de manifiesto que en 47 de ellas se ha producido un retraso en la liquidación del hecho imponible acreditado, de las que en 22 casos el retraso supera los 12 meses.

Por otra parte, 70 liquidaciones –entre las 210 fiscalizadas– han sido cobradas fuera de los plazos previstos en el artículo 3 del Reglamento sobre tasas y precios públicos para el pago en período voluntario, sin que se hayan exigido por vía de apremio a partir del día siguiente de su vencimiento, como prescribe el artículo 4 del mismo Reglamento, ni hayan sido exigidos los intereses de demora acreditados o los recargos previstos en la Ley de finanzas públicas. Asimismo, dado que no han sido expedidas las correspondientes certificaciones de descubierto acreditativas de estos créditos, tampoco se dispone de títulos ejecutivos para la ejecución del patrimonio de los deudores.

Al cierre de los ejercicios objeto de fiscalización, el importe y la antigüedad de las tasas acreditadas, pendientes de cobro, y, también, pendientes de contabilizar, son los que se presentan en el cuadro siguiente 2.2.C.

**Cuadro 2.2.C: Importe y antigüedad de las tasas acreditadas, pendientes de cobro, al cierre de los ejercicios fiscalizados**

Tasas acreditadas	Servicio territorial					Total
	Barcelona	Tarragona	Lleida	Girona	Terres de l'Ebre	
<b>A 31 de diciembre de 2002</b>						
Importe	15.028	364.015	163.324	99.808	-	<b>642.175</b>
Antigüedad de los hechos imponibles 2002		1996-2002	1997-2002	1997-2002	-	
<b>A 31 de diciembre de 2003</b>						
Importe	34.146	438.108	184.153	133.216	-	<b>789.623</b>
Antigüedad de los hechos imponibles 2002-2003		1996-2003	1997-2003	1997-2003	-	
<b>A 31 de diciembre de 2004</b>						
Importe	45.021	478.318	205.470	164.056	-	<b>892.865</b>
Antigüedad de los hechos imponibles 2002-2004		1996-2004	1997-2004	1997-2004	-	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Unidad de Tasas de los servicios territoriales, Departamento de Salud.

Nota: Estos importes no tienen en cuenta la prescripción de las deudas.

Los importes acumulados pendientes de cobro a 31 de diciembre eran de 642.175 €, en el año 2002; 789.623, en el año 2003 y, de 892.865 €, en el año 2004.

Es preciso tener en cuenta que estas cifras no incluyen los importes pendientes de cobrar por tasas acreditadas en el ejercicios anteriores a 2002 para los servicios territoriales de Barcelona, dado que la pérdida de esta información en la aplicación informática que trata los datos no ha permitido a los servicios territoriales facilitarla

dentro de los plazos solicitados, según han manifestado los responsables de la Unidad de Tasas.

Como prueba la fiscalización realizada, las tasas liquidadas que no se cobran en período voluntario constituyen deudas (no contabilizadas) que se arrastran con el paso de los años, de modo que las tasas acaban por prescribir. Así, a 31 de diciembre de 2004 el importe prescrito por tasas liquidadas pendientes de cobro era de al menos 374.313 €.

Asimismo, el trabajo de fiscalización ha constatado que, a pesar de acumular deudas tributarias de años anteriores por tasas liquidadas, el Departamento continúa prestando servicios a los correspondientes sujetos pasivos deudores, ya sea de oficio o a instancia de los interesados.

Finalmente, se han calculado los plazos de cobro medios de las tasas desde su liquidación, para la muestra fiscalizada correspondiente a las tasas liquidadas durante el mes de diciembre de 2003 y para los diferentes servicios territoriales. Los valores de las medias aritméticas obtenidas van desde los dos meses –en el caso de las tasas liquidadas por los servicios territoriales de Barcelona en el período– hasta catorce meses –en el caso de las liquidadas por los servicios territoriales de Tarragona en el mismo período–.

En todos los casos, el análisis de estas medias muestrales permite concluir que los plazos de cobro de las tasas se dilatan más allá del vencimiento del plazo de cobro voluntario, con valores diferentes en los distintos servicios territoriales, y que en algunos de estos servicios los plazos medios de cobro se dilatan significativamente. Por este motivo, las unidades gestoras de las tasas en los diferentes servicios deberán hacer un esfuerzo para reducirlos.

Se debe tener en cuenta que las medias calculadas se han obtenido a partir de los plazos transcurridos hasta la finalización del trabajo de fiscalización, y que, por lo tanto, las tasas que se encontraran pendientes de cobro en esa fecha podrían haber ampliado los valores obtenidos.

#### **j) Gestión del dinero en efectivo por las tasas cobradas en las dependencias**

El personal que integra la Unidad de Tasas en los servicios centrales y en los servicios territoriales es responsable de la liquidación de las tasas que son competencia del Departamento y, a la vez, de cobrar el importe por ventanilla, si procede.

Para el efectivo que custodian, no disponen de un registro o libro de caja extracontable que soporte los movimientos de entradas y salidas diarios producidos, no se confeccionan resúmenes diarios de recaudación debidamente conciliados con las liquidaciones emitidas, ni, en todos los casos, se ingresa diariamente su

saldo en cuentas corrientes restringidas, por lo que se contraviene lo dispuesto en el artículo 13.1 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

Por otro lado, el fondo fijo de caja constituido proviene de la recaudación de tasas que han sido pagadas por ventanilla, y en consecuencia, la liquidación y cobro de estas tasas no se incluye en la rendición de cuentas del período.

La falta de segregación en las funciones de liquidación y cobro de determinadas tasas, junto con las particularidades anteriores que presentan los circuitos de caja, ponen de manifiesto debilidades que no permiten manifestarse sobre la integridad de los volúmenes recaudados por ventanilla.

Adicionalmente, las pruebas de cumplimiento han evidenciado la existencia de 44 impresos de liquidaciones tributarias –entre las 210 liquidaciones fiscalizadas– que no figuran sellados ni firmados por el director territorial o persona autorizada, hecho que constituye una debilidad añadida de los circuitos de liquidación de tasas que pone en duda la integridad de los derechos reconocidos por estos tributos.

#### **k) Intervención de los ingresos**

El texto refundido de la Ley de finanzas públicas dispone que la función interventora tiene por objeto controlar todos los actos, documentos y expedientes de la Generalidad que determinen el reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de éstos deriven y la recaudación y aplicación de los capitales, y comprende, entre otros aspectos, la intervención previa o crítica de todos los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones, o movimientos de fondos y valores.

Por otro lado, en cumplimiento de lo previsto en la Ley de medidas fiscales y administrativas para el ejercicio 2001, la Orden del Departamento de Economía y Finanzas de 13 de marzo de ese año desarrolló reglamentariamente el régimen jurídico a seguir en el establecimiento y el desarrollo del control financiero permanente a cargo de la Intervención General de la Generalidad, que podría sustituir la fiscalización previa de los derechos a favor de la Hacienda de la Generalidad, en el ámbito de la Dirección General de Tributos.

La intervención de los ingresos procedentes de las tasas del Departamento de Salud se lleva a cabo mediante la fiscalización previa de los ingresos a final de mes, en el momento en que se rinden cuentas al Departamento de Economía y Finanzas, y únicamente sobre el resumen de la naturaleza y volumen de los importes recaudados durante el mes.

Así pues, la fiscalización previa en el ámbito de los ingresos por tasas del Departamento tiene lugar en el momento en que se rinden cuentas y se transfiere la recaudación efectiva al Departamento de Economía y Finanzas, y no incluye en

caso alguno la revisión de la documentación que justifica los hechos imponible gravados y, por lo tanto, los actos económicos conducentes a la cuantificación y al reconocimiento de los derechos. A veces, los retrasos en la remisión de la información a la Intervención por parte del Departamento han ocasionado que determinados actos de contenido económico hayan sido fiscalizados con posterioridad al registro contable del correspondiente reconocimiento de los derechos.

Por otra parte, tampoco se realiza un control financiero posterior de estos ingresos.

#### **l) Cuentas restringidas de recaudación y rendición de cuentas**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento general de recaudación y los artículos 12 y 13 del Reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, las cantidades recaudadas son ingresadas en cuentas restringidas de recaudación del Departamento abiertas con esta finalidad en entidades financieras, cuya titularidad corresponde al Tesoro de la Generalidad.

Una vez fiscalizados y registrados en contabilidad los ingresos del período y de acuerdo con las instrucciones del Departamento de Economía y Finanzas, los servicios centrales deben rendir cuentas de los ingresos al Departamento de Economía y Finanzas, y transferir su importe íntegro a la cuenta de Tesorería de la Generalidad de Cataluña, con anterioridad al día 7 de cada mes.

No obstante, los trabajos de fiscalización manifiestan retrasos en la materialización de las transferencias de la recaudación obtenida al Tesoro de la Generalidad.

Tampoco existe un archivo adecuado de expedientes relativos a la información sobre las cuentas corrientes restringidas abiertas.

Por otro lado, la Unidad de Tasas de los servicios centrales del Departamento no tiene la práctica de efectuar conciliaciones entre las cifras de recaudación de la Cuenta general rendida y las que figuran en sus registros.

#### **m) Procedimiento en vía de apremio**

Contra lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de tasas y precios públicos y en el artículo 13.2 del texto refundido de la Ley de finanzas de la Generalidad de Cataluña, las deudas no ingresadas dentro del plazo voluntario no han sido comunicadas a la Intervención General del Departamento de Economía y Finanzas para su exigencia en vía de apremio, con la excepción del Servicio Territorial de Lleida. Esto significa que los otros servicios no han enviado las correspondientes propuestas de certificación de descubierto para la toma de razón y dictamen de la provisión de apremio de las deudas contraídas.

Únicamente los servicios territoriales del Departamento en Lleida han iniciado el procedimiento administrativo de apremio de las deudas vencidas, si bien la tramitación dada no cumple en tiempo y forma todos los requisitos del Reglamento general de recaudación. Así, con respecto a la tramitación, con el fin de poder tramitar la certificación de descubierto el Departamento de Economía y Finanzas efectúa previamente la contabilización de los derechos, cuando debería haberse producido al inicio del período voluntario. Por otro lado, el traspaso de las deudas a la vía de apremio se produce mucho más tarde de la fecha de finalización del período voluntario.

En los años 2001 y 2003 el Servicio Territorial de Lleida envió al Departamento de Economía y Finanzas, para su tramitación en vía ejecutiva, liquidaciones de tasas del período comprendido entre los años 1997 y 2002, por importe de 47.083€, de los cuales, a 31 de diciembre de 2004, se habían cobrado 38.051€ y se habían dado de baja 4.460€.

Así, del importe total de 892.865€ de tasas liquidadas por el Departamento de Salud en el conjunto de los territorios para las que había finalizado el período voluntario de cobro a fecha de 31 de diciembre de 2004, 845.782€ no habían sido debidamente tramitados en vía de apremio, importe que incluye, por un lado, la parte de las tasas del Servicio Territorial de Lleida no tramitada en esta vía, y por otro, la totalidad de las tasas liquidadas por el resto de servicios territoriales.

En consecuencia, la vía de apremio no incluye la totalidad de las tasas liquidadas pendientes de cobro a la finalización del período ejecutivo, ni tampoco cumple el plazo establecido en el artículo 4.1 del Reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, para el paso de las deudas por tasas a la vía de apremio el día siguiente de la finalización del período voluntario.

Por otra parte, la normativa tributaria vigente establece que el derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas prescribe a los cuatro años, contados desde el día siguiente al día en que finalice el plazo de pago en período voluntario, se consideraban prescritas a 31 de diciembre de 2004 liquidaciones tributarias por 374.313€, pendientes de cargo a la contabilidad, distribuidas territorialmente como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.2.D: Distribución territorial del importe de las liquidaciones tributarias prescritas, por tasas pendientes de cobro a 31.12.2004**

Servicio territorial				
Barcelona	Tarragona	Lleida	Girona	Total
N/D	219.427	90.449	64.437	374.313

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Unidad de Tasas de los servicios territoriales, Departamento de Salud.

N/D: La aplicación informática de tasas del Servicio Territorial de Barcelona ha perdido la información sobre los saldos pendientes de cobro por tasas acreditadas y liquidadas en años anteriores a 2002.

Por todo lo expuesto, el Departamento de Salud debería llevar a cabo actuaciones conducentes a la interrupción de los plazos de prescripción de las deudas tributarias liquidadas y no cobradas, y en caso de producirse la prescripción, depurar las liquidaciones correspondientes a las distintas bases de datos que gestionan los servicios del Departamento.

#### **n) Devolución de ingresos**

El trabajo de fiscalización ha evidenciado que determinados expedientes de devolución de ingresos tramitados en los servicios territoriales incurren en uno o más de los siguientes incumplimientos de lo que dispone el Reglamento sobre tasas y precios públicos y en las instrucciones conjuntas de la Intervención General, la Dirección General de Presupuestos y Tesoro, la Dirección General de Tributos y la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social, aprobadas los días 3 y 10 de diciembre de 2001, sobre el procedimiento a seguir en las devoluciones de ingresos tributarios y otros de derecho público recaudados en período voluntario de cobro:

- No contienen la solicitud formal del interesado;
- No han sido sometidos a fiscalización de la Intervención delegada;
- Han supuesto la materialización de devoluciones de ingreso sin dictar acto administrativo que reconozca el derecho y o/el pago derivado de intereses de demora;
- No cumplen otros de los requisitos incluidos en los artículos 22 y 23 de dicho Reglamento y en las instrucciones mencionadas.

#### **o) Actuaciones inspectoras y régimen sancionador**

A pesar de que no consta que la Inspección Tributaria de la Dirección General de Tributos del Departamento de Economía y Finanzas hayan actuado de oficio en el período objeto de fiscalización, tampoco se tiene constancia de que el Departamento de Salud haya informado al Departamento de Economía y Finanzas sobre los hechos que podrían haber derivado en actuaciones inspectoras, como requiere el artículo 24.2 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

#### **p) Servicio Territorial de Terres de l'Ebre**

Hasta el 31 de diciembre de 2003, la liquidación y recaudación de las tasas por prestaciones de servicios realizadas en el territorio competencia del Servicio Territorial de Terres de l'Ebre fue realizada por la Unidad de Tasas del Servicio Territorial de Tarragona. En enero de 2004, el primero asumió definitivamente las competencias en el ámbito de la gestión de las tasas que gravaban los hechos imposables producidos en su territorio.

Sin embargo, desde la apertura de la cuenta restringida de recaudación del Servicio, en mayo de 2002, y durante el período fiscalizado, se han producido ingresos en concepto de la recaudación de la tasa por inscripciones en el registro sanitario oficial y por emisión de certificados de exportación de carnes, para los que no se ha dado cumplimiento a los requisitos de liquidación y notificación previstos en el artículo 2 del Reglamento sobre tasas y precios públicos y en la Ley general tributaria.

Por otro lado, durante el período fiscalizado el importe recaudado sólo ha sido transferido al Tesoro de la Generalidad en una ocasión, el mes de mayo de 2004, si bien en la documentación de apertura de la cuenta consta una instrucción expresa del director territorial por la que se ordena el traspaso mensual del saldo a la cuenta restringida de los servicios centrales del Departamento, en cumplimiento de las directrices generales comunicadas por el Departamento. A pesar de que dichas directrices establecen la necesidad de que el saldo de la cuenta quede a cero una vez realizada la transferencia de los fondos, la Sindicatura ha comprobado en los extractos que en el mes de mayo de 2004 se transfirió la cuantía de 13.212 €, mientras que el saldo de la cuenta era de 15.037 €.

El 31 de diciembre de los ejercicios 2002, 2003 y 2004, el saldo de la cuenta restringida de recaudación era de 1.787 €, 10.323 € y 11.479 €, respectivamente.

No tenemos constancia de que estos hechos hayan sido advertidos por el Servicio Territorial a la entidad financiera.

Con respecto a las tasas, cuyo pago no es exigido por adelantado, en la fecha del trabajo de fiscalización no se habían liquidado ni notificado las tasas acreditadas por los servicios prestados desde el mes de febrero de 2004. A partir de la documentación facilitada, se desprende que quedan pendientes de liquidar tasas acreditadas por los servicios prestados por aproximadamente 1.600 actas inspectoras, correspondientes al período comprendido entre los meses de febrero y diciembre de 2004, que, de acuerdo con la naturaleza de los hechos imposables y las tarifas vigentes en el momento de su devengo, deberían suponer la recaudación de aproximadamente 60.100 €.

Finalmente, la recaudación obtenida por los servicios prestados por el laboratorio de salud pública del Servicio Territorial de Terres de l'Ebre se ha continuado ingresando en la cuenta restringida de recaudación de los servicios territoriales de Tarragona, si bien disponen de una cuenta restringida propia en su territorio desde mayo de 2002.

Por otra parte, el volumen de la recaudación correspondiente a las tasas por las pruebas analíticas realizadas por el laboratorio en el período comprendido entre octubre de 2004 y la fecha de finalización del trabajo de fiscalización (noviembre de 2005) se encontraba custodiado en una caja de caudales ubicada en el laboratorio, hecho por el que no había sido ingresado en las cuentas restringidas de recaudación

ni, por lo tanto, ingresado en el Tesoro de la Generalidad, en los términos que prescribe el artículo 13 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

**q) Tasas de escasa o nula recaudación**

La recaudación obtenida por las tasas 15.11 y 15.12 en el período fiscalizado es nula dado que el Departamento de Salud no ha prestado los servicios de reconocimiento o examen de salud y entrega del correspondiente certificado, por un lado, y de auditoría periódica de la implantación y cumplimiento del Programa de garantía de calidad en las unidades de radiodiagnóstico, medicina nuclear y radioterapia, por otro lado, constitutivos respectivamente de los hechos imponibles de dichas tasas.

**2.2.3. Procedimientos y circuitos internos de gestión de determinadas tasas**

Aparte de los aspectos generales de los procedimientos y circuitos internos de gestión de las tasas señalados en el epígrafe 2.2.2 anterior, se han observado incidencias o incumplimientos que afectan en concreto a la gestión de las tasas de los siguientes capítulos:

**a) Tasa por autorizaciones, anotaciones o registros administrativos, así como por las actividades de control sanitario en materia de protección de la salud, efectuado sobre industrias, establecimientos, servicios, laboratorios, productos y otras actividades relacionadas (15.01)**

La nueva redacción dada al título VII de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad, por el artículo 16 de la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, contempla en el artículo 141, apartado 4, un baremo de liquidaciones para el caso de inspecciones de carácter programado y periódico, a la vez que fija un número máximo de liquidaciones por año natural y por sujeto pasivo, con independencia de que el número de actos de control sanitario realizados haya sido superior. Como fundamenta dicho artículo, el control sanitario debe incluir la inspección de las instalaciones o procedimientos, la toma de muestras, la revisión documental y cualquier otra actuación de comprobación de aspectos relacionados con la protección de la salud de la población.

Principalmente, estos controles se realizan en el marco del Plan de investigación de residuos en animales y carnes frescas en Cataluña (PIRACC), concebido dentro del Programa europeo de investigación de residuos, basado en un muestreo aleatorio que tiene como principal objetivo el estudio de la presencia de residuos en animales y alimentos de origen animal desde el punto de vista estadístico; y del Programa de vigilancia de la seguridad de los alimentos en Cataluña (PVSAC), que tiene como finalidad mantener un seguimiento continuado, a lo largo del tiempo, de la presencia de determinados peligros con origen en agentes químicos o biológicos en los alimentos.

Durante el trabajo de fiscalización la Sindicatura ha comprobado que no sólo existen diferentes interpretaciones de este artículo entre las unidades gestoras de tasas en los servicios territoriales del Departamento, con respecto a la delimitación del hecho imponible y la periodicidad de las liquidaciones a cada sujeto pasivo, sino que tampoco se ha respetado la aplicación de estos baremos en todos los casos, a la hora de liquidar los controles sanitarios periódicos realizados.

Por otro lado, este mismo artículo establece las exenciones de la tasa para los sujetos pasivos constituidos por centros docentes y por centros destinados a las personas mayores sostenidos con fondos públicos. A pesar de ello, como sucede en el caso anterior, la adopción de criterios no homogéneos en las diversas unidades gestoras ha dado lugar a la concesión de exenciones a sujetos pasivos diferentes de los previstos en la norma, o bien a la exigencia de tasas a quienes tienen derecho a la exención por ley.

Existe el criterio general de no exigir esta tasa en caso de controles sanitarios derivados de inspecciones de carácter extraordinario (o no programado), como las toxiinfecciones alimentarias, las derivadas de programas o convenios específicos o de instrucciones especiales de la Dirección General de Salud Pública, denuncias o brotes. Sin embargo, la ley que regula la tasa no contempla exenciones en los supuestos anteriores.

Finalmente, algunos sujetos pasivos de la tasa por las inspecciones y controles sanitarios de carácter programado y periódico realizados por los equipos veterinarios y farmacéuticos oficiales son, a la vez, sujetos pasivos de la tasa del capítulo 15.04 por las operaciones de sacrificio de animales, de despiece de los canales o de almacenamiento de carnes frescas para el consumo humano que se realizan en sus establecimientos. En estos casos, el Departamento no ha liquidado la tasa 15.01, como norma general, dado que los servicios territoriales entienden que son hechos imponibles excluyentes.

Pese a ello, esta "exención" no se encuentra recogida en la ley. En todo caso, el criterio a la hora de exigir tasas por los servicios prestados debería respetar el precepto de que el rendimiento de la tasa no puede exceder, en su conjunto, el coste del servicio prestado y, por lo tanto, tener en cuenta cuál es el alcance y las especiales condiciones en que se materializa la prestación del servicio.

#### **b) Tasa por los servicios de los laboratorios de salud pública dependientes del Departamento de Salud (15.03)**

Una de las tasas que mayores incidencias presenta en todos los servicios territoriales a la hora de interpretar cuáles son los hechos imponibles gravados y, por lo tanto, exigir la correspondiente tasa por los servicios prestados, es la tasa del capítulo 15.03. Esta tasa grava los servicios de análisis de los laboratorios de salud pública, en caso de disposición normativa expresa, o cuando la misma Administración los efectúe de oficio.

Los laboratorios de salud pública del Departamento realizan análisis de las muestras recibidas en el marco del Plan PIRACC y del Programa PVSAC, o de las muestras tomadas en caso de toxiinfecciones alimentarias, análisis de aguas de consumo, análisis clínicos, denuncias o brotes, o bien en el marco de programas o convenios específicos o instrucciones puntuales de la Dirección General de Salud Pública.

La interpretación y aplicación de lo previsto en la modificación de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos dada por la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, en relación con esta tasa es tan diversa que adopta criterios de liquidación en función de la naturaleza pública o privada del interesado, el resultado positivo (por encima de los límites dictados por la Dirección General de Salud Pública) o negativo de los análisis efectuados o, incluso, el criterio de no exigir tasa por determinados o por ninguno de los análisis que el laboratorio realiza. Asimismo, y como sucede con otras tasas, las pruebas de cumplimiento han puesto de manifiesto que los criterios de liquidación de la tasa no se aplican con homogeneidad a todos los hechos imponibles acreditados.

Ninguno de estos criterios se encuentra regulado en la nueva redacción del artículo 148 de la Ley de tasas y precios públicos, dada por el artículo 16 de la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Por otro lado, el estudio económico de la tasa 15.04, de inspección y control sanitario de animales y sus productos, incluido en el anteproyecto de la Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, prevé, cuando trata la cuota tributaria de las actividades de control de sustancias y residuos, la necesidad de realizar análisis de laboratorio para la determinación de la posible existencia de residuos en carne. Así, el coste de la realización de estos análisis se encuentra incluido en el estudio económico que acompaña a la tasa 15.03, de prestación de servicios por parte de laboratorios de salud pública dependientes del Departamento de Salud.

Teniendo en cuenta las observaciones e incidencias expuestas en este epígrafe para la tasa 15.03, en relación con la gestión y la recaudación de la tasa, no podemos garantizar que las actividades de control de sustancias y residuos realizadas por los servicios veterinarios oficiales hayan obtenido la financiación que preveía el anteproyecto de la Ley de tasas y precios públicos.

Finalmente, la fiscalización realizada no ha permitido aclarar cuáles son los criterios que aplican los servicios territoriales para iniciar un procedimiento sancionador, en caso de que los análisis realizados por los laboratorios superen, a veces de manera reiterada, los límites establecidos por la Dirección General de Salud Pública (legales o recomendados) por un parámetro determinado.

**c) Tasa por los servicios de tramitación de autorizaciones administrativas y de inspección de los centros, de los servicios y los establecimientos sanitarios (15.05)**

Mediante el Real decreto 2210/79, de 7 de septiembre, y el Decreto de 15 de octubre de 1979, la Administración del Estado transfirió a la Generalidad de Cataluña la competencia en la concesión de la autorización de creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

En virtud de esta competencia, el Departamento de Salud dictó el Decreto 183/1981, de 2 de julio, el Decreto 118/1982, de 6 de mayo y la Orden de 24 de enero de 1983, que establecen la normativa para la solicitud y la concesión de autorización administrativa para la creación, la modificación, el traslado o el cierre de centros, servicios y establecimientos de asistencia hospitalaria.

Con posterioridad, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, estableció la regulación general de todas las acciones que permiten hacer efectivo el derecho a la protección de la salud y la exigencia de que los centros y establecimientos sanitarios dispongan de autorización administrativa previa para la instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones que respecto de su estructura y régimen inicial puedan establecerse. La omisión del requisito de autorización de apertura y funcionamiento, o el incumplimiento de los requisitos que se establezcan, impedirá las operaciones de calificación, acreditación y registro del establecimiento.

Aunque, de acuerdo con lo que regulan los decretos mencionados, la concesión de las autorizaciones administrativas tiene carácter indefinido, el artículo tercero, apartado f), del Decreto 183/1981, y decimocuarto de la Orden de 24 de enero de 1983, reserva el derecho a la Administración al control e inspección del cumplimiento de los requisitos regulados en el procedimiento de autorización.

El artículo duodécimo de la Orden del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de 24 de enero de 1983 regula a su vez que la autorización administrativa será requisito indispensable para obtener la autorización de apertura y funcionamiento del centro, servicio o establecimiento, la cual se concederá una vez se haya comprobado el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la concesión de la autorización, a la finalización de las obras objeto de la solicitud.

La Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad introduce la regulación de la prestación de estos servicios por parte del Departamento de Salud, mediante el establecimiento de la *tasa por los servicios de tramitación de autorizaciones administrativas y de inspección de los centros, de los servicios y los establecimientos sanitarios*. La cuota de esta tasa prevé tarifas diferenciadas para las consultas previas; la autorización administrativa de hospitales y servicios hospitalarios; de otros centros, servicios y establecimientos extrahospitalarios; de centros, servicios y establecimientos sanitarios; y por la inspección previa a la concesión o la denegación del permiso de funcionamiento, y por cada inspección posterior.

No obstante, el trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto que no se han cobrado tasas por las consultas previas realizadas, por un lado, y que no es habitual liquidar tasas por las inspecciones previas a la concesión o la denegación del permiso de funcionamiento o las inspecciones posteriores, por otro lado.

**d) Tasa por los servicios administrativos de tramitación de la acreditación de centros, de los servicios y los establecimientos sanitarios (15.06)**

La acreditación de los centros sanitarios es el proceso por el que una organización sanitaria se incorpora a una verificación externa que evaluará el nivel en que dicha organización se sitúa en relación con un conjunto de estándares previamente establecidos y consensuados, con el fin de incentivar a los centros en la mejora progresiva de la calidad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 10, apartado k), de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria en Cataluña, la competencia en materia de acreditación corresponde al Departamento de Salud. En el despliegue de esta previsión legal, el Decreto 262/2000, de 31 de julio, de reestructuración del Departamento de Salud, con la modificación operada por el Decreto 209/2001, de 24 de julio, atribuye al Servicio de Calidad Asistencial y Acreditación de la Dirección General de Recursos Sanitarios la misión de promover y evaluar la mejora continua de la calidad en el sector de la provisión de servicios de salud, así como la eficiencia en el uso de los recursos de las organizaciones sanitarias, mediante el desarrollo de la acreditación del sector sanitario de Cataluña, entre otros instrumentos.

Antes de esta legislación, el Departamento de Salud había aprobado las órdenes de acreditación de centros hospitalarios de 21 de noviembre de 1981 y de 25 de abril de 1983, a fin de proporcionar a los ciudadanos unos niveles homogéneos de calidad en los servicios sanitarios ofrecidos. Posteriormente, la Orden de acreditación de centros hospitalarios, de 10 de julio de 1991, supuso un paso adelante en la mejora de la calidad de los centros hospitalarios.

La Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad, como en el caso de los trámites de autorización administrativa, introduce la regulación de la prestación de estos servicios por parte del Departamento, mediante el establecimiento de la tasa por los servicios administrativos de tramitación de la acreditación de centros, de los servicios y los establecimientos sanitarios. La cuota de esta tasa prevé tarifas diferenciadas para la solicitud y la renovación de la acreditación, respectivamente, de hospitales y servicios hospitalarios, por un lado, y de centros y servicios de orientación y planificación familiar extrahospitalarios, por otro lado.

Sin embargo, en el período comprendido entre los años 2002 y 2004 no se ha iniciado ningún procedimiento de acreditación ni de renovación de los certificados concedidos con anterioridad, en los términos previstos en los artículos 3 y 4

de la Orden de 10 de julio de 1997, respectivamente, por lo que tampoco han sido liquidadas tasas por estos conceptos.

### e) Tasa por los servicios de inspección farmacéutica (15.08)

Constituyen el hecho imponible de la tasa la prestación por parte del Departamento de los servicios de inspección-informe, la toma de posesión de fármacos, las inspecciones de seguimiento y la inspección farmacéutica ordinaria.

El trabajo de fiscalización realizado pone de manifiesto, por un lado, que no ha sido liquidada la totalidad de las tasas acreditadas por los servicios prestados, de acuerdo con lo que regula la Ley de tasas y precios públicos, y por otro lado, que ante un mismo hecho imponible, no todos los servicios gestores han exigido la tasa correspondiente.

## 2.3. FISCALIZACIÓN DE LA TASA DE INSPECCIÓN Y CONTROL SANITARIO DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS

El importe de los ingresos recaudados por el Departamento de Salud en concepto de la tasa 15.04 fue de 5.843.486 € en el año 2004, de acuerdo con las cifras rendidas en la Cuenta general (Cuadro 2.3.A).

Como ya se ha señalado en el apartado 2.1.4 del Informe, esta recaudación constituye un porcentaje en torno a un 82%, sobre el importe total recaudado por tasas del Departamento en todos los ejercicios fiscalizados y la cuota recaudada de mayor importe es la correspondiente a las operaciones de sacrificio.

**Cuadro 2.3.A: Importes recaudados por la tasa 15.04 en el período fiscalizado, desglosados por cada una de las operaciones que constituyen el hecho imponible de la tasa**

Código	Actividad	Importe recaudado ejercicio 2002	Importe recaudado ejercicio 2003	Importe recaudado ejercicio 2004
15.04.01	Sacrificio de animales	3.478.529	3.984.921	3.900.364
15.04.02	Despiece	46.977	58.945	151.531
15.04.03	Almacenamiento	22.338	35.614	58.532
15.04.04	Investigación de residuos	1.522.587	1.708.055	1.733.060
	<b>Total</b>	<b>5.070.430</b>	<b>5.787.536</b>	<b>5.843.486</b>
	<b>Total tasas Departamento</b>	<b>6.211.652</b>	<b>7.054.555</b>	<b>7.014.288</b>
	<b>% que representa la tasa</b>	<b>81,6%</b>	<b>82,0%</b>	<b>83,3%</b>

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general de la Generalidad de Cataluña, correspondiente a los ejercicios 2002, 2003 y 2004. Departamento de Economía y Finanzas.

### 2.3.1. Regulación de la tasa

En virtud de lo dispuesto en la Directiva europea 43/1996, de 26 de junio, sobre la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y productos de origen animal, y en general, del mandato legislativo de la Unión

Europea, la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos estableció en Cataluña la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, que grava las actuaciones de inspección y controles sanitarios de animales y sus productos hechas por técnicos facultativos del Departamento de Salud, en las fases de producción de sacrificio de animales, de despiece de los canales y de almacenamiento de carnes frescas para el consumo humano.

Estas actividades, conducentes a preservar la salud pública, se llevan a cabo mediante la práctica de las actuaciones de inspección y controles sanitarios de animales y sus carnes frescas destinadas al consumo humano y otros productos de origen animal, así como las de análisis de residuos hechas por los servicios oficiales veterinarios, tanto en los locales o establecimientos de depósito, sacrificio, despiece o almacenamiento que se encuentran en el territorio de Cataluña, como los hechos en los centros habilitados a tales efectos.

A los efectos de la exacción de la tasa, las actividades de inspección y control sanitario que conforman el hecho imponible descrito en el párrafo anterior, son las siguientes:

- i. Las inspecciones y controles sanitarios *ante mortem* en el matadero, para la obtención de carnes frescas de ganado vacuno, porcino, ovino, cabruno, conejos y caza menor de pluma, pelo, solípedo equino y aves.
- ii. Las inspecciones y controles sanitarios *post mortem* de los animales sacrificados en los mataderos para la obtención de las carnes frescas.
- iii. El control documental de las operaciones hechas en el establecimiento.
- iv. El control de la aplicación de las marcas de salubridad en canales, cabezas, lenguas, corazones, pulmones e hígados, otras vísceras y despojos destinados al consumo humano, así como el marcaje de las piezas obtenidas en las salas de despiece.
- v. El control sanitario de las operaciones de almacenamiento de carnes frescas para el consumo humano, desde el momento en que así se establezca, excepto las pequeñas cantidades en locales destinados a la venta a los consumidores finales.
- vi. El control de determinadas sustancias y residuos en los animales y sus productos, en el modo establecido por la norma vigente.

El hecho imponible se entenderá realizado en el territorio de Cataluña, si el establecimiento en que se llevan a cabo las operaciones que constituyen el hecho imponible de la tasa está situado allí.

Son sujetos pasivos de la tasa, a título de contribuyente, las personas físicas o jurídicas titulares de los establecimientos donde se hacen las operaciones de sacrifi-

cio, despiece, almacenamiento y recogida de muestras para el control de residuos, descritas anteriormente. Estos deben satisfacer la cuota tributaria exigida para cada una de estas operaciones, determinada en base al número de animales sacrificados, en el caso de las operaciones de sacrificio; de las toneladas sometidas a las operaciones de despiece y almacenamiento, en el caso de estas dos operaciones; o de las cuotas fijadas por la ley, en el caso de las operaciones de control de sustancias y de investigación de residuos.

Los establecimientos dedicados a los productos de acuicultura, la leche y productos lácteos, los ovoproductos y la miel deben satisfacer la cuota tributaria correspondiente a las actividades de control de sustancias y residuos.

En relación con los controles de sustancias y de investigación de residuos, la norma prevé que pueden llevarse a cabo de modo aleatorio, por lo que puede suceder que, durante un período, en algunos establecimientos no se recojan muestras. Sin embargo, si la ejecución del plan establecido por la normativa vigente se hace efectiva a todos los efectos, se entiende producido el hecho imponible de la tasa, y en consecuencia, ese establecimiento estará obligado a su pago.

La tasa se acredita en el momento en que se inician las actividades de inspección y control sanitario.

En caso de que en un mismo establecimiento, a solicitud de la persona interesada, se lleven a cabo sucesivamente las tres operaciones de sacrificio, despiece y almacenamiento, o dos de ellas igualmente sucesivas, el total de la tasa a percibir deberá hacerse efectivo de modo acumulado al inicio del proceso, con independencia del momento de la justificación de las cuotas correspondientes, sin perjuicio de que le sea de aplicación el régimen de acumulación de cuotas que prevé la ley.

La norma que regula la tasa prevé las siguientes reducciones en las tarifas vigentes:

- La deducción del coste de los anticipos del personal auxiliar y ayudantes, aplicando un coeficiente de reducción por unidad sacrificada sobre las tarifas de las operaciones de sacrificio.
- Una reducción del 20%, cuando la prestación del servicio de inspección *ante mortem* de averío sea hecha por los veterinarios habilitados en la explotación.

El sujeto pasivo contribuyente debe determinar la deuda tributaria por la vía de declaraciones-liquidaciones, según el modelo aprobado por la Orden del Departamento de Salud de 28 de noviembre de 2001.

El ingreso de la tasa mediante autoliquidación debe ser efectuado en el modo y los plazos que establece el Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos, y se debe liquidar por períodos que coincidirán con los trimestres naturales del año.

Finalmente, la norma establece la afectación de la tasa. En consecuencia, los ingresos derivados de la recaudación por encima de las previsiones iniciales de ingreso se deben destinar a la financiación del coste del servicio prestado por el Departamento.

### **2.3.2. Determinación de las tarifas de la tasa**

Con el anteproyecto de la Ley de tasas y precios públicos aprobada en el año 1997 y en el marco de la Directiva europea 1996/43/CE, que regula la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y ciertos productos de origen animal, el Departamento de Salud presentó una memoria justificativa y un estudio económico de los gastos que contribuían a la formación del coste total de la prestación del servicio que grava la tasa, con objeto de determinar las tarifas de la tasa y de garantizar los extremos previstos en el artículo 13 de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, en el sentido de que el rendimiento de la tasa no superara en ningún caso el coste total de la prestación.

Este estudio económico incluía como costes del servicio, un importe global de gasto presupuestario correspondiente a los capítulos de personal y de gasto corriente y servicios, pero no detallaba los conceptos incluidos en su cuantificación.

Por este motivo, no se puede comprobar si los costes considerados en la cuantificación de la tasa incluyen, de manera exhaustiva, los gastos administrativos derivados de materiales fungibles; aparatos y equipos administrativos; correos y telecomunicaciones; mantenimiento de vehículos de la Administración; aparatos científicos y de laboratorio; productos de laboratorio como desinfectantes o reactivos; bibliografía utilizada; vestuario y protección; gestión de locales; o los gastos derivados del mantenimiento, como se incluyó en la implantación de las tasas comunitarias.

Por otra parte, inicialmente la Ley de tasas y precios públicos, en el artículo 156.2, estableció un aumento de las cuotas fijadas por las operaciones de sacrificio del 15, el 50 y el 75%, en caso de que el control veterinario se realizara en horario nocturno, festivo, o nocturno y festivo, respectivamente, en relación con el mayor complemento que perciben los veterinarios oficiales a razón del peso relativo que representa la jornada realizada en horario nocturno o festivo sobre la total. Posteriormente, la nueva redacción dada por la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, derogó este artículo.

Las tarifas de la tasa establecidas en la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña se acogen a la disminu-

ción máxima permitida del 55%, sobre las tarifas mínimas incluidas en la Directiva europea.

La fiscalización realizada ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

**a) Falta de actualización de las tarifas de la tasa**

Como se expone en apartados anteriores, las leyes de presupuestos y de medidas fiscales y administrativas aprobadas en cada año han actualizado determinadas tasas del Departamento, excluyendo siempre la tasa del capítulo 4. En consecuencia, las tarifas incluidas en la ley del año 1997 son también las vigentes en el período objeto de fiscalización.

Como hecho posterior al período fiscalizado, la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas ha aprobado una modificación de las cuotas de la tasa. Esta actualización ha supuesto un incremento en las tarifas que ha entrado en vigor en el último trimestre del ejercicio 2004, con efectos en la autoliquidación correspondiente al último trimestre natural del año, en cumplimiento de su disposición final quinta.

Las nuevas tarifas se encuentran todavía por debajo de las mínimas aplicables previstas en el Reglamento 882/2004, de 29 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales. Con todo, el artículo 27 del Reglamento prevé un período de transición que se extenderá hasta enero de 2008, durante el cual los Estados miembros podrán seguir aplicando los mismos importes en virtud de la Directiva 85/73/CEE.

**b) Coste de las actuaciones de control en horario festivo y nocturno**

Las hojas de comunicación de los horarios de trabajo que el servicio veterinario oficial libra al servicio territorial donde figura adscrito ponen de manifiesto que, sobre el conjunto de 109 establecimientos que componen la muestra fiscalizada (véase apartado 2.3.5 para la confección de la muestra), en 48 de ellos se han llevado a cabo actuaciones de control en horario nocturno y o/festivo durante el período fiscalizado.

A veces, las actuaciones de control en horario festivo y nocturno son realizadas por veterinarios contratados por el Departamento a tiempo parcial, con una jornada semanal de 12 horas, y en algún caso, de 14 horas. En el período fiscalizado, y de acuerdo con la información facilitada por los servicios territoriales, el número de veterinarios contratados con dedicación parcial era de una media anual de 36.

El hecho de que la prestación del servicio que grava la tasa se lleve a cabo en horario festivo o nocturno o implique la contratación de veterinarios a tiempo parcial debería reflejarse en los estudios económicos de la tasa, así como cualquier otra actuación que comporte un incremento en los componentes de coste considerados, con objeto de conocer el coste real de la prestación del servicio y su adecuación con las tarifas aprobadas.

### **2.3.3. Prestación del servicio que grava la tasa**

La regulación de los controles veterinarios que grava la tasa en el ámbito de la Unión Europea se encuentra regulada principalmente en las directivas 425/1990, de 26 de junio, sobre los controles veterinarios y zootécnicos aplicables a los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos para la realización del mercado interior; 23/1995, de 22 de junio, sobre las condiciones sanitarias en producción y comercialización de carnes frescas; 23/1996, de 29 de abril, sobre las medidas de control aplicables respecto de determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos; y 78/1997, de 18 de diciembre, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los animales que se introduzcan en la Comunidad, procedentes de países terceros.

La transposición al derecho interno de las normas comunitarias aplicables al sector de la carne se produce mediante la aprobación del Real decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se aprueban las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas destinadas al consumo humano procedentes de animales domésticos, y que tiene carácter de norma básica. Esta norma contempla las condiciones generales de autorización de los establecimientos, los mataderos, las salas de despiece y los almacenes frigoríficos; la higiene del personal, los locales o los materiales de los establecimientos, así como del sacrificio de animales, del despiece o la manipulación de carnes frescas; las condiciones de inspección sanitaria *ante mortem* y *post mortem*; los controles sanitarios de carnes despiezadas o almacenadas; el marcado y el certificado de inspección veterinaria; el envasado y embalaje de carnes frescas o el transporte.

En enero de 2006 entrarán en vigor los reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo 852/2004, de 29 de abril, relativo a la higiene de los productos alimentarios; 853/2004, de 29 de abril, por el que se establecen las normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; 854/2004, de 29 de abril, por el que se establecen las normas específicas para la organización de los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano; y 882/2004, de 29 de abril, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.

Como prevé la regulación de la tasa, las actividades inspectoras y de control sanitario, conducentes a preservar la salud pública, se deben llevar a cabo en las fases de producción de sacrificio de animales, de despiece de los canales y de almacenamiento de carnes frescas para el consumo humano, si bien debe incluir también el control de determinadas sustancias y residuos en los animales y sus productos.

Estas actuaciones se llevan a cabo de manera descentralizada en los servicios territoriales del Departamento, donde existe un cuerpo de veterinarios oficiales que presta este servicio a los establecimientos situados en el territorio, con la colaboración, si procede, del personal auxiliar de inspección veterinaria. En la ciudad de Barcelona la prestación del servicio es competencia de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, en virtud del acuerdo del Consejo Plenario del Ayuntamiento de 27 de abril de 2001 y del convenio suscrito entre este y la Generalidad de Cataluña el 31 de mayo de 2001.

A diferencia del resto de tasas del Departamento de Salud analizadas en el epígrafe 2.2 anterior, los establecimientos inspeccionados presentan la autoliquidación de la tasa a los servicios centrales del Departamento, en la forma y los plazos que determina el Reglamento de tasas y precios público, con las particularidades y observaciones expuestas en el apartado 2.3.4.

En cumplimiento de lo que dispone el Real decreto 147/1993, de 29 de enero, y las instrucciones de la Dirección General de Salud Pública, la presencia de veterinarios oficiales debe ser permanente durante las inspecciones *ante* y *post mortem*, con la excepción de los mataderos a que hace referencia el artículo 4 del Real decreto 147/1993, de 29 de enero, modificado por el Real decreto 315/1996, de 23 de febrero.

En las salas de despiece debe pasar un veterinario oficial una vez al día, como mínimo, para el control de la higiene general de la sala y del registro de entrada y salida de las carnes, mientras que en los almacenes frigoríficos la presencia del veterinario oficial es periódica.

#### **2.3.3.1. Personal que presta los servicios de inspección y control sanitario**

El personal que lleva a cabo las funciones de inspección y control sanitario gravadas por la tasa son veterinarios oficiales, de matadero, de partido, o con dedicación parcial, y personal auxiliar de inspección veterinaria.

El cuerpo de funcionarios dependientes de la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma con funciones asignadas de supervisión, coordinación y establecimiento de directrices en las labores de inspección veterinaria lo integran titulados superiores veterinarios, los cuales, con sujeción a la legalidad en su función, se encuentran habilitados para la comprobación y verificación de sus

objetivos. Junto con el reconocimiento expreso de su condición de agentes de la autoridad contenida en el artículo 12 de la Ley 15/1983, de 14 de julio, que regula el control de la calidad y las condiciones sanitarias de los alimentos y las condiciones higiénicas y sanitarias de los establecimientos dedicados a actividades alimentarias, las potestades inherentes a esta condición se explicitan en el artículo 10.4 del Real decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas.

El ámbito territorial del personal que presta las funciones de inspección y control sanitario lo constituye la comarca, donde se encuentra adscrito su puesto de trabajo. Este personal tiene una jornada laboral de 37,5 horas, dedicada principalmente a las actuaciones de control en horario diurno. En caso de que realicen controles en horario nocturno y o/festivo, perciben un complemento retributivo a razón del peso relativo que representa este horario sobre el total de la jornada laboral, estructurado en tres escalas.

En determinados mataderos, las actividades de inspección son desarrolladas por veterinarios oficiales de partido. Se trata de mataderos pequeños que realizan operaciones de sacrificio en días discontinuos o en comarcas donde las necesidades de servicio han hecho necesario recurrir a este personal, dada la insuficiencia de la plantilla existente de veterinarios oficiales de matadero.

Por otro lado, el conjunto de los servicios territoriales del Departamento cuenta también con los servicios de una media anual de 36 veterinarios oficiales contratados a tiempo parcial, con una dedicación de 12, y en algún caso de 14, horas semanales, generalmente desarrollada en festivos y fines de semana.

También existe la figura del auxiliar de inspección veterinaria. Esta figura fue implantada en los mataderos de Cataluña con el fin de apoyar a los veterinarios oficiales en las funciones de inspección *ante mortem* (antes del sacrificio) y *post mortem* (tras el sacrificio, para verificar si la carne es adecuada para el consumo humano); a la vez, si procede, dan apoyo en el control sanitario de las carnes despiezadas o almacenadas y en la inspección y control sanitario de las instalaciones de los mataderos, salas de despiece y almacenes frigoríficos. En todo caso, siempre serán funciones inspectoras de carácter auxiliar, limitadas por la norma que las regula.

La regulación de las labores de los auxiliares de inspección veterinaria en estas instalaciones, las condiciones de formación y de habilitación y la relación con los veterinarios oficiales se establecieron en el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, derogado por el Decreto 138/2003, de 27 de mayo, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real decreto 147/1993, de 29 de enero, de regulación de las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas destinadas al consumo humano procedentes de animales domésticos de las especies vacuna, porcina, ovina, cabruna y equina.

Este Real decreto establecía la responsabilidad de los servicios veterinarios oficiales en la inspección de los animales y sus carnes y el control sanitario de los mataderos, si bien para llevar a cabo sus funciones podían recibir la ayuda de personal auxiliar bajo su control y responsabilidad, que en ningún caso dependería del establecimiento en cuestión. De este modo, se establecía la dependencia funcional del personal auxiliar, respecto de la autoridad, la responsabilidad y el control de los veterinarios oficiales.

Con respecto a la dependencia orgánica de los auxiliares, la Sala contencioso-administrativa del Tribunal de Justicia de Cataluña ha dictado sentencia en que estima el recurso interpuesto por el Sindicato de Veterinarios de Cataluña, contra el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, por el que se regulan las funciones y las condiciones de formación y habilitación de los auxiliares de inspección veterinaria, en Sentencia 319/2005, de 14 de abril, en virtud de la cual ha quedado anulado el artículo 4 de dicho Decreto.

Este artículo establecía la prohibición de que el personal auxiliar de inspección veterinaria dependiera del matadero donde presta sus servicios; prohibición que, sin embargo, quedaba circunscrita al ámbito de la dependencia funcional, lo que permitaba, según los demandantes, la vinculación orgánica o económica, directa o indirecta, como la que se produce con el vínculo laboral o con cualquier otra relación contractual de prestación de servicios entre el personal auxiliar y el establecimiento.

El fundamento de derecho del recurso interpuesto lo constituye el hecho de que lo dispuesto en dicha disposición contraviene la norma básica estatal en la materia, el Real decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas, y que establece en el artículo 9 la imposibilidad de cualquier tipo de dependencia entre el personal asistente o auxiliar y el establecimiento donde se llevan a cabo las inspecciones, con la finalidad última de garantizar la imparcialidad en el ejercicio de las funciones que este personal tiene asignadas.

El auxiliar de inspección sanitaria debe recibir la formación teórica y práctica prevista en el Decreto 319/2000, que será evaluada mediante la convocatoria de pruebas por parte del Departamento de Salud. Los programas de formación están sujetos a homologación por parte del Instituto de Estudios de la Salud, mientras que el aprendizaje práctico se debe llevar a cabo en mataderos y bajo el control de los veterinarios oficiales, en los términos que se prevén en el Decreto.

La acreditación de la superación de las pruebas de evaluación constituye un requisito necesario para obtener la habilitación del director general de Salud Pública, de manera previa al desarrollo de las funciones que le concede el Decreto.

Con posterioridad, el Decreto 138/2003, de 27 de mayo, introdujo la figura del personal asistente de inspección veterinaria en los mataderos de aves de corral,

conejo doméstico y caza de granja, si bien hasta la fecha no ha sido habilitado ninguno en los mataderos de Cataluña.

De acuerdo con la información facilitada por la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC) y por la Fundación Alimentaria Cárne Catalana (FACC), entidades de las que dependen orgánicamente los auxiliares veterinarios, el número de activos a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios objeto de fiscalización, teniendo en cuenta que esta figura no ha sido todavía implantada en los mataderos situados en los territorios de competencia de los servicios territoriales de Tarragona y Terres de l'Ebre, era el siguiente:

**Cuadro 2.3.B: Número de auxiliares de inspección veterinaria activos en el período fiscalizado**

Fecha	Número de auxiliares activos dependientes de la FIC	Número de auxiliares activos dependientes de la FACC
A 31 de diciembre de 2002	126	-
A 31 de diciembre de 2003	138	3
A 31 de diciembre de 2004	161	3

Fuente: Fundación Privada de Industrias de la Carne.

En este número de activos, se incluyen los 7 auxiliares de inspección veterinaria que, en virtud del convenio de colaboración entre la Agencia de Salud Pública de Barcelona y la FIC, formalizado el mes de marzo de 2004, fueron implementados en el matadero de Mercabarna, con el objetivo último de reforzar las labores de inspección veterinaria y de promover la adopción de medidas de autocontrol en materia de higiene para la mejora de la seguridad sanitaria de las carnes.

El personal auxiliar de inspección presta sus servicios en el ámbito territorial circunscrito a la provincia y comarcas limítrofes, y concretamente, a los centros de trabajo o establecimientos que le asigne la Fundación, de acuerdo con las necesidades determinadas por la Administración sanitaria, como prevé el anexo a su contrato de trabajo. El número y distribución de este personal en los puntos de control variará, por lo tanto, en función de factores como la velocidad de la cadena o la estructura de la línea de sacrificio. Su contrato de trabajo se formaliza con una duración determinada, supeditada a la vigencia del convenio suscrito con el Departamento de Salud, y una jornada laboral de 40 horas semanales.

El artículo 159 de la Ley de tasas y precios públicos prevé que los titulares de los establecimientos dedicados al sacrificio de animales que cuenten con esta figura de apoyo en los controles sanitarios realizados en sus instalaciones, podrán deducir el coste de los anticipos de este personal, mediante una reducción establecida como importe máximo a deducir sobre las tarifas fijadas por unidad sacrificada. En la práctica, los sujetos pasivos se aplican esta deducción sobre la cuota tributaria acreditada por las operaciones de sacrificio en la autoliquidación de la tasa.

El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

**a) Habilitación de los auxiliares de inspección veterinaria**

El conjunto de los mataderos incluidos en la muestra fiscalizada (véase apartado 2.3.5 para la confección de la muestra), con la excepción de los situados en los territorios de Tarragona y Terres de l'Ebre, donde todavía no ha sido implantada esta figura, cuenta con un total de 133 auxiliares de inspección veterinaria que prestan servicios de apoyo a los veterinarios oficiales en las labores de control sanitario.

Seis de estos auxiliares no figuran entre los habilitados por la Dirección General de Salud Pública durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2004

**b) Informes de incidencias emitidos por los servicios veterinarios oficiales**

Los servicios veterinarios oficiales comunican periódicamente a los servicios territoriales las incidencias detectadas en el transcurso de los controles sanitarios, con referencia al cumplimiento de los servicios prestados por los auxiliares de inspección veterinaria en los mataderos.

Las incidencias manifiestas en los informes emitidos por los servicios territoriales donde ha sido implantada la figura del auxiliar de inspección veterinaria durante el período que comprende la muestra analizada, se hacen eco de las siguientes observaciones:

- 88 informes ponen de manifiesto que los auxiliares de inspección veterinaria asignados al matadero no se han presentado a las operaciones de sacrificio, sin que se hayan asignado sustitutos.
- 17 informes ponen de manifiesto que los auxiliares de inspección veterinaria asignados al matadero se encuentran de vacaciones durante la realización de los controles, sin que se hayan asignado sustitutos.
- 50 informes ponen de manifiesto que los auxiliares de inspección veterinaria han abandonado el control de las operaciones de sacrificio antes de su finalización.
- 17 informes ponen de manifiesto que los auxiliares de inspección veterinaria asignados al matadero han causado baja, sin que se hayan asignado sustitutos.

Asimismo, los responsables de los servicios territoriales del Departamento han comunicado en varias ocasiones, mediante informes dirigidos a la Dirección General de Salud Pública, que el procedimiento de incorporación del personal auxiliar de inspección veterinaria a las labores de control sanitario presenta todavía debilidades en el ámbito de la gestión del personal: desinformación sobre su puesto de trabajo en el momento de la incorporación a las labores de control; incumplimiento de los horarios de trabajo; ausencias, que no se cubren con celeridad; dotación

insuficiente en determinados mataderos; carencias en materiales y equipamientos de los equipos de inspección veterinaria, y deficiencias en la preparación y conocimientos técnicos de este personal.

Sin embargo, no se ha encontrado constancia de que estos incumplimientos hayan dado lugar a la revocación de las habilitaciones concedidas por el director general de Salud Pública, prevista en el artículo 7 del Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, en los términos que se regulan en el anexo tercero del protocolo de actuaciones redactado en virtud del convenio de colaboración para la implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, suscrito entre el Departamento de Salud y la FIC en marzo de 2001, como tampoco de ningún otro trámite que tienda a la mejora de estas deficiencias.

#### **2.3.4. Convenios suscritos por el Departamento de Salud para la prestación del servicio**

##### **2.3.4.1. *Convenios suscritos con la Fundación de Industrias de la Carne (FIC)***

La Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC) fue constituida el 11 de junio de 1997 por la Federación Catalana de Industrias de la Carne (FECIC), como una entidad sin ánimo de lucro sujeta a la Ley 1/1982, de 3 de marzo, de fundaciones privadas, en virtud del acuerdo de la Asamblea de la Federación celebrada el 18 de abril de 1997, e inscrita en el Registro de Entidades Jurídicas del Departamento de Justicia con el número 1131, en virtud de la Resolución de la consejera de Justicia de 22 de diciembre de 1997.

De acuerdo con la finalidad y objeto de la Fundación, previstos en sus Estatutos, esta podrá realizar funciones de colaboración con la Administración pública y específicamente con la Administración catalana en la elaboración de estudios, informes y disposiciones normativas y en el desarrollo de actuaciones que tiendan a la mejora del control sanitario de las carnes, gestionando y teniendo bajo su dependencia orgánica al personal auxiliar de inspección veterinaria. Y con esta finalidad, suscribir los convenios de colaboración con la Administración pública que sean necesarios, con objeto de recibir ayudas, subvenciones o contraprestaciones de entidades públicas o privadas.

Asimismo, la nueva redacción dada al artículo 5 de los Estatutos en acuerdo del Patronato de 30 de diciembre de 2003, preveía como beneficiarios a las asociaciones empresariales de mataderos, salas de deshacer e industrias de la carne, y sus miembros, que deben ser personas físicas o jurídicas, integradas o no en la Federación Catalana de Industrias de la Carne (FECIC), cuyo presidente ostentaría también el cargo de presidente del Patronato y de la Fundación. Por el contrario, hasta esta modificación estatutaria la integración en esta Federación constituía un requisito para acogerse a la Fundación y disfrutar de sus servicios y prestaciones.

Con fecha de 8 de marzo de 2001 el Departamento de Salud suscribió un convenio de colaboración con esta Fundación (en lo sucesivo, Convenio 2001-A), con el objeto de desarrollar el proyecto de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, en el ámbito de 30 mataderos situados en el territorio de Cataluña durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2004, para la mejora y modernización de la inspección y el control sanitario de la carne en Cataluña y, en definitiva, de las garantías de salud pública, en el marco del Real decreto 147/1993, de 29 de enero y el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre.

El gasto plurienal comprometido en virtud de los acuerdos adoptados fue de 13.222.266 € para el período 2001-2004, destinado a sufragar los gastos de introducción de la figura de los auxiliares en las inspecciones veterinarias, incluyendo la contratación laboral de este personal, la implantación de ciclos de formación y otros recursos necesarios, excepto los gastos de inversión.

De acuerdo con la cláusula cuarta del convenio, la aportación económica que el Departamento de Salud ha satisfecho anualmente a la Fundación durante su vigencia ha sido de 3.305.567 €, a cargo del concepto presupuestario 227 de gasto.

En virtud de lo dispuesto en el anexo II del convenio, los elementos de cálculo de la aportación económica del Departamento fueron el número de auxiliares de inspección veterinaria en funciones el año 2001, 133, el número de mataderos incluidos en el ámbito del convenio y el volumen de actividad de los establecimientos.

A su vez, la Fundación se compromete a contratar a los auxiliares veterinarios necesarios que se incorporarán a los equipos de inspección, a asumir toda la responsabilidad derivada de la relación laboral, a organizar cursos de formación y tramitar la homologación ante el Instituto de Estudios de la Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 319/2000, de 27 de diciembre.

Posteriormente, en el mes de septiembre de 2001 ambas partes suscribieron un nuevo convenio de colaboración en este ámbito, con los objetivos específicos de mejora de la adecuación y el equipamiento de las oficinas de los servicios veterinarios de matadero; de implementación de sistemas de información informatizados para la introducción de criterios de eficacia y eficiencia en las labores de registro, gestión y remisión de la información sanitaria generada por los equipos de inspección veterinaria; y de garantía de las condiciones higiénicas necesarias en el desarrollo de las labores de los equipos de inspección veterinaria en materia de prevención de riesgos laborales, en el ámbito de los 30 mataderos adscritos al convenio suscrito el mes de marzo del mismo año y con una vigencia que finaliza el 31 de diciembre de 2001 (en lo sucesivo, Convenio 2001-B).

El gasto derivado de la aportación comprometida por el Departamento, destinado a sufragar los costes de los recursos y medios materiales y humanos y los otros

gastos derivados del desarrollo de las actividades previstas en el proyecto, de importe 144.243 €, fue imputado a cargo del concepto 227 del presupuesto de gastos del ejercicio 2001 y se hizo efectivo en el año 2002.

Las cláusulas sexta del Convenio 2001-A y quinta del Convenio 2001-B preveían la creación de una comisión de seguimiento integrada por personal del Departamento de Salud y representantes de la Fundación, que debería velar por la conformidad de las actividades incluidas en los pactos suscritos y acreditar la realización de los trabajos y las actividades estipulados con carácter previo a la materialización del último pago de las cuantías comprometidas. En el caso del Convenio 2001-A, se le asignaba también la responsabilidad de redactar un protocolo de actuaciones a seguir por ambas partes y de valorar las incidencias recibidas en relación con el desarrollo de las labores asignadas a los auxiliares de inspección veterinaria.

Finalmente, en virtud del convenio de colaboración formalizado entre la Agencia de Salud Pública de Barcelona y la FIC en el mes de marzo de 2004, la Fundación se comprometió a contratar, formar y homologar a los 7 auxiliares de inspección veterinaria del matadero de Mercabarna, con el fin de apoyar en las actividades de control sanitario, a asumir las responsabilidades derivadas de la relación laboral, a organizar actividades de autocontrol de carácter complementario a las labores de inspección y a presentar anualmente una memoria de actividades ante la Agencia, en justificación de la aportación económica anual recibida, 61.500 € en cada uno de los años de vigencia de los acuerdos suscritos, 2004 y 2005.

Como hecho posterior al período fiscalizado, el fin de la vigencia del convenio suscrito en marzo de 2001 ha dado lugar a la firma de un nuevo convenio entre las partes el 28 de julio de 2005, en virtud del cual la Administración ha comprometido una aportación de 17.835.149 € para el período 2005-2008, que requiere la presentación anual de la liquidación de las cuentas sobre el destino de los importes aportados por el Departamento, por parte de la Fundación. De acuerdo con el Acuerdo de Gobierno de 14 de junio de 2005, la primera anualidad prevista para 2005 es de 4.200.000 €.

La fiscalización de los expedientes administrativos y de la ejecución de los gastos que se comprometen, ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

**a) Datos del Registro de Fundaciones del Departamento de Justicia de la Generalidad**

De acuerdo con la nota simple sobre la FIC, redactada por la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas en fecha 3 de junio de 2005, el 30 de diciembre de 2003 la Fundación acordó modificar sus Estatutos, modificación que fue aprobada e inscrita en el Registro de Fundaciones el 9 de mayo de 2003. En consecuencia, resultó afectado el artículo 10, donde se dispone la composición del Patronato, órgano que ostenta la representación, la administración de bienes y la dirección de las actividades de la Fundación.

A pesar de que el Servicio de Registro de esta Dirección requirió a la Fundación la acreditación del nombramiento y la aceptación expresa del cargo de las personas designadas en la modificación estatutaria, a fin de inscribirla en el Registro de Fundaciones en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 5/2001, de 2 de mayo, de fundaciones, en la fecha del escrito no había obtenido respuesta al requerimiento, de modo que el Patronato inscrito en el registro continuaba siendo el derivado de los nombramientos realizados en julio de 1999.

#### **b) Comisión de seguimiento de los convenios**

La Sindicatura tiene constancia de que la Comisión de Seguimiento prevista en las cláusulas de los convenios 2001-A y 2001-B suscritos entre el Departamento de Salud y la Fundación se reunió en tan sólo una ocasión, en cada caso; en ambos convenios, al finalizar la vigencia, en diciembre de 2004 y en diciembre de 2001, respectivamente, para acreditar el cumplimiento de los objetivos y dar conformidad a la materialización efectiva del último pago de las cuantías comprometidas.

En el caso del Convenio 2001-A, de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, no se constata que la Comisión haya valorado las incidencias manifiestas por los servicios territoriales en relación con las labores de los auxiliares de inspección, resumidas en el apartado 2.3.3.1.b) del Informe, con el objeto de adoptar las medidas oportunas.

#### **c) Naturaleza jurídica de la entrega de los fondos**

De acuerdo con el articulado de los dos convenios analizados, la Sindicatura de Cuentas considera que, mediante su formalización, el Departamento de Salud efectuó una actividad de fomento, consistente en financiar la mejora y la modernización de la inspección y el control sanitario de la carne en Cataluña, cuyo objeto era la implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, Convenio 2001-A, y la adecuación de las oficinas del personal veterinario, Convenio 2001-B, y que, por lo tanto, las entregas de fondos a la FIC efectuadas por el Departamento tienen la consideración de subvenciones.

Estas entregas de fondos se realizan sin que exista una contraprestación directa al Departamento por parte del beneficiario. En ambos casos están afectados a un proyecto específico y existe la obligación del destinatario de cumplir las obligaciones que se le han impuesto, y la finalidad del proyecto responde al fomento de una actividad de utilidad y de interés público. Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 del Decreto legislativo 9/1994, de 13 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificado por la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, vigente en el año 2001, tienen la consideración de subvenciones.

El hecho de que la concesión de la subvención se articule en forma de convenio está permitido en el artículo 94 de la Ley de finanzas públicas. Sin embargo, también señala que tendrá carácter excepcional y que serán exigibles los mismos requisitos establecidos en el capítulo 9 de la Ley, sobre las subvenciones y las transferencias de la Generalidad de Cataluña. Estos requisitos son los de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión, y el de justificación del gasto o la actividad financiados.

Por otro lado, dada esta consideración de subvención, las entregas de fondos efectuadas se deberían haber contabilizado en el capítulo 4 de Transferencias corrientes, en lugar de hacerlo en el capítulo 2 de Gastos de bienes corrientes y servicios.

Con respecto a la consignación presupuestaria de los importes a entregar durante los ejercicios 2002, 2003 y 2004 del Convenio 2001-A, las dotaciones iniciales del presupuesto aprobado en cada uno de los años no incluían los recursos para hacer efectivos esos pagos y ha sido necesario modificar el presupuesto de cada ejercicio para poder reconocer el gasto. Dado el carácter plurianual de los compromisos adquiridos, aprobados por el Consejo Ejecutivo al inicio del período de vigencia del convenio, era preciso que los presupuestos de los ejercicios futuros al de la adquisición de los compromisos tuvieran la dotación suficiente para poder reconocer ese gasto. En este sentido, dado el carácter de subvención ya resuelta, la dotación del presupuesto se debería haber consignado mediante un crédito nominativo.

#### **d) Reparamientos de la Intervención**

El informe desfavorable de la Intervención incluido en el expediente del Convenio 2001-A, para el desarrollo del proyecto de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, emitido con fecha de 7 de marzo de 2001, incluía, entre otras disconformidades, la de incumplimiento del requisito previsto en la Ley de finanzas públicas sobre la necesidad de que la resolución contuviera la obligación de suministrar información a efectos de control.

A pesar del informe desfavorable de la Intervención Delegada, el Departamento suscribió el Convenio 2001-A con la FIC en el mes de marzo del mismo año. Con posterioridad a la formalización de los pactos, la Intervención fiscalizó favorablemente el convenio en informe emitido el 10 de mayo de 2001, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

#### **e) Procedimiento de justificación de los fondos recibidos en virtud del Convenio de colaboración 2001-A, para la implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria**

La cláusula cuarta del Convenio 2001-A prevé que la aportación económica anual del Departamento de Salud a la Fundación se satisfará mediante un primer pago

fraccionado de 1.652.783 € antes del 30 de septiembre, y un segundo por la misma cantidad antes del 31 de diciembre, previa presentación de un documento justificativo de los gastos generados en concepto del convenio para la realización de actividades para la implementación de auxiliares de inspección veterinaria.

La Fundación ha aportado de manera previa al vencimiento de los pagos fraccionados durante el período de vigencia del convenio, un documento de los gastos asumidos en la implantación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria en el período.

Este documento es emitido por la propia FIC, no figura registrado para que quede constancia de la fecha en que fue entregado, no incorpora la descripción de los aspectos que permitan la correcta comprensión de los conceptos de gasto justificados y no aporta la documentación complementaria que requiere el hecho de que se hayan utilizado medios y recursos propios del beneficiario, ni los libros de contabilidad sobre la actividad del beneficiario requeridos por el hecho de que el objeto de la subvención no consiste en la adquisición concreta de un bien, susceptible de comprobación material. No se da cumplimiento, por lo tanto, a los requerimientos de justificación de las subvenciones públicas previstos en el artículo 95 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas y los artículos 10, 14, 15 y 19 de la Orden de 1 de octubre de 1997, del Departamento de Economía y Finanzas, sobre la tramitación, justificación y control de las subvenciones, con respecto a los siguientes requerimientos.

**f) Procedimiento de justificación de los fondos recibidos en virtud del Convenio 2001-B, de colaboración para la adecuación y equipamiento de las oficinas, la implementación de sistemas de información y la garantía de las condiciones higiénicas**

En cumplimiento de la cláusula tercera del Convenio 2001-B, la Fundación emitió y presentó una factura justificativa en concepto de gastos generales por el desarrollo del proyecto, debidamente conformada por el director general de Salud Pública, con la anexión de un certificado emitido por el mismo director general donde expresaba la adecuación del proyecto a los pactos del Convenio.

Sin embargo, de acuerdo con el carácter de subvención de las aportaciones, la FIC debería haber presentado la declaración de las actividades realizadas que se financiaron con la subvención y su coste, con el detalle de cada uno de los gastos incurridos, en los términos que señala el artículo 95 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas.

Por otro lado, el procedimiento seguido tampoco cumplió los requisitos de la Orden de 1 de octubre de 1997, del Departamento de Economía y Finanzas, sobre la tramitación, justificación y control de las subvenciones, con respecto al necesario registro de entrada de los documentos justificativos y a la descripción de los aspectos que permitan la correcta comprensión de los conceptos de gasto justificados.

#### **g) Imputación presupuestaria de los gastos**

A cargo de las consignaciones presupuestarias del ejercicio 2002, el Departamento registró las obligaciones reconocidas correspondientes al segundo pago de la anualidad del año 2001, justificadas en el mes de diciembre de 2001, derivadas de los compromisos adquiridos en el convenio formalizado en el mes de marzo, por importe de 1,66 M€, por lo cual incumplió el principio contable de imputación de las transacciones incluido en el Plan general de contabilidad pública, el artículo 28 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de la Generalidad y el artículo 14 de la Orden 300/2002, de 18 de abril, del Departamento de Economía y Finanzas, en materia de contabilidad pública de la Generalidad de Cataluña.

#### **h) Requisitos para el pago de las subvenciones**

No hay constancia de que el órgano concedente haya comprobado que el beneficiario se encontrara al corriente las obligaciones tributarias y ante la Seguridad Social de manera previa al pago de la subvención, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 98 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas, circunstancia que se debe acreditar convenientemente mediante certificación a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Orden de 1 de octubre de 1997, del Departamento de Economía y Finanzas, sobre la tramitación, justificación y control de las subvenciones.

Asimismo, no consta en el expediente que se haya comprobado de manera previa al pago que el beneficiario no tenía contraída ninguna deuda por ningún concepto con la Administración de la Generalidad y con sus organismos autónomos, como requiere la misma Orden.

#### **2.3.4.2. *Convenios suscritos con la entidad denominada Fundación Alimentaria Cárnea Catalana (FACC)***

Con fecha de 18 de noviembre de 2003, el Departamento de Salud suscribió tres convenios de colaboración con una entidad denominada Fundación Alimentaria Cárnea Catalana, que se define como entidad sin ánimo de lucro sujeta a la Ley catalana 1/1982, de 3 de marzo, de fundaciones privadas, constituida el 11 de junio de 1996, en el ámbito del Real decreto 147/1993, de 29 de enero, y el Decreto 138/2003, de 27 de mayo.

En el marco del primer convenio, la Fundación se comprometió a contratar a tres auxiliares de inspección veterinaria, a garantizar la presencia durante las operaciones de sacrificio en el Matadero del Gironès, a asumir las responsabilidades derivadas de la relación laboral y a organizar los cursos de formación y tramitar la homologación.

En contrapartida, el Departamento se responsabilizó de la evaluación continua de las labores de este personal, mediante las competencias que asume la Dirección General de Salud Pública y el colectivo de funcionarios del Cuerpo de Titulares Superiores Veterinarios, por un lado, y se compromete a realizar una aportación a la Fundación de 3.801 € a cargo del concepto presupuestario 226 de gasto del año 2003, previa justificación mediante factura conformada de los gastos incurridos, por otro lado.

El objeto del segundo convenio fue la mejora de la adecuación y los equipamientos en las oficinas de los servicios veterinarios de matadero; la implementación de los sistemas de información informatizados; y la garantía de las condiciones higiénicas necesarias en materia de prevención de riesgos laborales, en el Matadero del Gironès. La financiación comprometida por el Departamento, 3.610€, se hizo efectiva previa justificación mediante factura conformada de los gastos incurridos, a cargo del concepto 226 del presupuesto de gasto del año 2003.

La vigencia de estos dos convenios se estableció hasta el 31 de diciembre de 2003, y no hubo prórroga.

El tercer convenio, suscrito en la misma fecha con una vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2004, estableció los términos de la colaboración entre las partes en el desarrollo del Programa para la mejora del nivel de seguridad sanitaria de las carnes despiezadas y las almacenadas, con el establecimiento de acciones destinadas a reforzar el autocontrol, especialmente en el ámbito de la formación del personal especializado en su aplicación, en un total de 51 salas que fueron adscritas. En concreto, la FACC se comprometía a la elaboración de un plan de formación para conseguir los objetivos fijados y a facilitar los recursos necesarios para llevarlos a cabo, mientras que el Departamento debía hacerse cargo de la supervisión de las actividades de formación organizadas y participar en los gastos derivados del Programa mediante una aportación económica de 54.000€, previa presentación de factura debidamente conformada, a cargo del concepto presupuestario 227 del presupuesto de 2004.

Por otro lado, las cláusulas de estos convenios preveían la creación de una Comisión de Seguimiento, encargada de la redacción de un protocolo de actuaciones y de velar por la adecuación de las actividades a los pactos suscritos.

En último lugar, el 28 de julio de 2004, ambas partes suscribieron un nuevo convenio, con los objetivos conjuntos de los convenios primero y segundo anteriores y en el ámbito del Matadero del Gironès, y se concretaron mucho más en este caso las responsabilidades del titular del matadero y de la Fundación en los aspectos que afectan a las óptimas condiciones de inspección y control sanitario.

La aportación comprometida por el Departamento de Salud fue de 32.280€, a cargo del concepto 226 del presupuesto de gasto del ejercicio 2004, previa

presentación de un documento justificativo de los gastos asumidos en la implementación y consolidación de los auxiliares de inspección veterinaria y la mejora de las condiciones para el ejercicio de las actividades de inspección.

Las observaciones a la fiscalización de los convenios suscritos con la Fundación son las siguientes:

**a) Personalidad jurídica de la entidad**

De acuerdo con la nota simple emitida por el Servicio de Registro y Asesoramiento de Entidades Jurídicas del Departamento de Justicia de fecha 6 de junio de 2005, la Fundación Alimentaria Cárbnea Catalana no consta inscrita en este registro, al no haber solucionado los requerimientos de enmienda de la documentación presentada en mayo de 2002 para la inscripción de la entidad, en cumplimiento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y la Ley 5/2001, de 2 de mayo, de fundaciones.

Al mismo tiempo, el jefe de la Dependencia Regional de Gestión Tributaria de Cataluña de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ha confirmado que la entidad no disponía de NIF definitivo en la fecha de 5 de julio de 2005 y que no había llevado a cabo actuaciones para conseguirlo.

La consideración de persona a efectos jurídicos implica la atribución de personalidad con potestad y capacidad de asumir derechos y obligaciones dentro del ordenamiento jurídico, y, por lo tanto, sujeta a relaciones jurídicas mediante negocios jurídicos, de acuerdo con las leyes. En este sentido, el artículo 6 de la Ley 5/2001, de 2 de mayo, de fundaciones, establece que las fundaciones alcanzan la personalidad jurídica, con plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus finalidades, con la inscripción de la carta fundacional o documento de constitución en el Registro de Fundaciones.

Por este motivo, la entidad no gozaba de capacidad jurídica para suscribir los pactos derivados de los convenios formalizados con el Departamento de Salud, dado que no había adquirido la personalidad jurídica requerida.

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 99, letra b, del texto refundido de la Ley de finanzas públicas, sería preciso iniciar un procedimiento de revocación de las subvenciones para el reintegro de los recursos concedidos, dado que esta entidad no reúne las condiciones específicas para ser beneficiaria ni la capacidad jurídica suficiente para conceder el documento suscrito, sin perjuicio de los intereses de demora que podrían exigirse en virtud de lo dispuesto en el artículo 100.2 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas, y en el caso del convenio formalizado en julio de 2004, también de lo que regula el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

### **2.3.5. Selección de la muestra fiscalizada**

La muestra ha sido seleccionada a partir de la información que figura en un registro facilitado por los servicios centrales del Departamento de Salud, en el que, sobre la base de datos del Registro Sanitario de Industria y Productos Alimentarios de Cataluña (RSIPAC), se asigna a cada establecimiento la información relativa a la razón social, la actividad y el importe de las autoliquidaciones pagadas por la tasa 15.04. El registro clasifica los establecimientos en claves, categorías y actividades, e incluye los dedicados a la producción de carnes y derivados, la leche y los productos lácteos, ovoproductos y miel, pescados y crustáceos, cereales, helados o bebidas alcohólicas, entre otros.

El número de establecimientos que figuran registrados en el período 2002-2004, de acuerdo con los ficheros facilitados por el Departamento, es de aproximadamente 1.380 establecimientos.

A partir de esta información, se ha seleccionado una muestra de 109 establecimientos incluidos en diferentes sectores de actividad en cualquier parte del territorio. La muestra representa en torno al 85% de la recaudación obtenida por la tasa, y aproximadamente el 73% de las actividades de sacrificio realizadas en el conjunto del territorio de Cataluña, en todos los ejercicios fiscalizados.

Dado que el período de autoliquidación de la tasa comprende el trimestre natural, la fiscalización se ha llevado a cabo sobre los hechos imponible correspondientes a los trimestres naturales tercero de 2002, segundo de 2003 y tercero de 2004. La tasa acreditada por la realización de estos hechos imponible fue presentada e ingresada en el mes inmediato siguiente, esto es, en los meses de octubre de 2002, julio de 2003 y octubre de 2004, respectivamente, en cumplimiento del artículo 29.3 del Reglamento sobre tasas y precios públicos.

Teniendo en cuenta esto, de un total de 867 situaciones de justificación de la tasa en el período, se han fiscalizado 327 situaciones de justificación de la tasa, las cuales, como se ha señalado con anterioridad, representan el 85% de la recaudación obtenida por la tasa en todos los años objeto de la fiscalización. Esta muestra de 327 situaciones de justificación de la tasa incluye 219 autoliquidaciones que han sido presentadas, y 108 situaciones en que, pese a que se ha acreditado la tasa, el sujeto pasivo no ha presentado la autoliquidación trimestral correspondiente.

### **2.3.6. Procedimientos y circuitos internos de gestión de la tasa**

Como se expone en el apartado 2.3.3 del Informe, las actividades inspectoras y de control sanitario son realizadas por el cuerpo de veterinarios oficiales competente en cada uno de los territorios descentralizados.

Los sujetos pasivos contribuyentes deben determinar la deuda tributaria por la vía de declaraciones-liquidaciones coincidentes con los trimestres naturales del año, que deberán ser presentadas en los servicios centrales del Departamento.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos, el importe de las autoliquidaciones se deberá ingresar en la cuenta restringida de recaudación abierta con este fin dentro del plazo de los 15 días siguientes al trimestre liquidado. El saldo de esta cuenta será transferido al Tesoro de la Generalidad con anterioridad al día 7 del mes siguiente al ingreso, o hábil inmediato posterior, en cumplimiento de las instrucciones del Departamento de Economía y Finanzas.

El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

**a) Libro oficial de registro de las actividades, las inspecciones y los controles sanitarios**

El Reglamento sobre tasas y precios públicos dispone que los sujetos pasivos de la tasa deberán registrar diariamente sus actividades, la inspección y el control sanitario sobre los cuales se constituye el hecho imponible de la tasa en un libro oficial, previamente autorizado y habilitado por el Departamento de Salud en el servicio territorial correspondiente, en la zona donde radique la actividad gravada.

El libro oficial podrá ser sustituido por el sistema de registro informático, que deberá ser igualmente legalizado en el servicio territorial en el primer trimestre natural del año.

En ambos casos, las personas responsables del establecimiento están obligadas a custodiar, presentar y facilitar la consulta del libro a las personas debidamente acreditadas de los órganos de la Administración que efectúen la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la tasa.

A pesar de lo que regula el Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, ningún establecimiento ha presentado dicho libro en el Departamento para su autorización y habilitación, ni tampoco se ha legalizado ningún registro informático. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 159.3 de la Ley de tasas y precios públicos, la omisión de este requisito constituye infracción y deberá dar lugar a la imposición de las sanciones de orden tributario que corresponda, sin que, hasta la fecha, este hecho haya comportado la imposición de sanciones.

**b) Establecimientos que no cumplen las obligaciones tributarias, o los plazos previstos para el cumplimiento**

La fiscalización de la muestra de 327 situaciones de justificación de la tasa ha puesto de manifiesto la existencia de 99 casos en que los sujetos pasivos no

han cumplido la obligación de presentar e ingresar la tasa, y 9 casos en que, a pesar de no presentar la autoliquidación acreditada, han ingresado un importe.

Por otra parte, en 66 de las situaciones restantes, el ingreso de la autoliquidación se ha realizado una vez finalizado el plazo previsto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos.

En ningún caso, estas situaciones han dado lugar al requerimiento al sujeto pasivo por parte de la Administración para que presente la autoliquidación, o bien otros datos adecuados para determinar la deuda tributaria, ni tampoco el inicio del procedimiento para dictar liquidaciones provisionales de oficio, que habrían pasado a ser inmediatamente ejecutivas, previsto en los artículos 30 y 31 del Reglamento sobre tasas y precios públicos y en el artículo 162 de la Ley de tasas y precios públicos.

En consecuencia, tampoco se han reclamado los recargos o intereses de demora exigibles por presentación de las autoliquidaciones fuera de plazo, a razón de lo previsto en la Ley de finanzas públicas de la Generalidad y la Ley general tributaria.

El cálculo del importe de las cuotas no liquidadas ni ingresadas en la muestra, se presenta en el apartado 2.3.7 del Informe.

Por otra parte, del número total de 1.380 establecimientos que figuran en el registro de sujetos pasivos de la tasa del Departamento de Salud en el período 2002-2004, 553, a pesar de que se encontraban activos en el período, no han cumplido de manera exhaustiva la obligación tributaria de presentar e ingresar la totalidad de las autoliquidaciones trimestrales acreditadas, sin que este incumplimiento haya dado lugar a ninguna actuación por parte de la Administración.

**c) Inexistencia de circuitos de control eficaces en la comprobación de los datos declarados en las autoliquidaciones presentadas por los sujetos pasivos de la tasa, por parte del Departamento de Salud**

A esta Sindicatura no le consta que el Departamento de Salud contraste la razonabilidad de las cifras declaradas por el sujeto pasivo en la autoliquidación con la información obtenida en las visitas inspectoras realizadas por los servicios veterinarios oficiales ni cuál es la actividad que ha realizado en el período, en caso de que no haya presentado la autoliquidación del trimestre.

Además de las situaciones de acreditación de la tasa mencionadas en el epígrafe b) anterior, en las que el establecimiento no ha presentado ni ingresado la autoliquidación a pesar de haber realizado operaciones que constituían el hecho imponible de la tasa durante el trimestre, se ha verificado que en 24 situaciones en que se ha presentado autoliquidación, se han declarado operaciones de sacrificio, de

despiece o de almacenamiento de carne inferiores a las cifras de actividad recogidas por los servicios veterinarios oficiales.

Asimismo, no consta que existan mecanismos de control adecuados que permitan garantizar el cumplimiento del derecho a la reducción del 20% en las tarifas establecidas para las operaciones de sacrificio de animales, cuando la prestación del servicio de inspección *ante mortem* de averío sea hecha por los veterinarios habilitados en la explotación, prevista en el artículo 156.3 de la Ley de tasas y precios públicos, ni la razonabilidad del importe de las cuotas declaradas y o/ingresadas por las operaciones o actividades realizadas por las industrias alimentarias que no se encuentran en el sector de las carnes y derivados, averío o caza, dado que el personal que realiza las inspecciones de estos establecimientos no recoge la información.

Ante estas situaciones, el Departamento no ha iniciado ningún procedimiento que dé cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos, donde se prevé la posibilidad de que se dicten liquidaciones provisionales de oficio, inmediatamente ejecutivas, ante la existencia de elementos del hecho imponible no declarados, o bien de elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria diferentes de los declarados.

El trabajo de fiscalización también ha constatado que algunos de los sujetos pasivos que no cumplen la obligación de autoliquidar la tasa 15.04 son a la vez deudores por el impago de tasas liquidadas por otros servicios que les ha prestado el Departamento, como es el caso de los de las tasas 15.01 o 15.03, de modo que se ha continuado prestando servicios con independencia del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En otros casos, los gestores que han considerado que a los sujetos pasivos de la tasa 15.04 no correspondía liquidarles la tasa 15.01 por las inspecciones de carácter programado y posterior realizadas en sus establecimientos, han acabado prestando los servicios gravados por una y otra tasa sin cobrar ninguna de ellas, criterio que, por otro lado, no tiene fundamento en la Ley de tasas y precios públicos, más allá de que la obligación tributaria del sujeto pasivo no supere el coste de los servicios prestados por la Administración. En el caso del Servicio Territorial de Barcelona, por ejemplo, existen 227 establecimientos a los que se aplica esta exención.

Los hechos expuestos hasta aquí redundan en unos menores ingresos recaudados por el Departamento de Salud en concepto de la tasa 15.04, a la vez que ponen de manifiesto debilidades significativas en los circuitos de control de los procesos tributarios por parte del Departamento.

#### **d) Régimen de acumulación de cuotas**

El artículo 157 de la Ley de tasas y precios públicos regula el régimen de acumulación de las cuotas devengadas, en caso de que un mismo establecimiento haga de

forma integrada todas o más de una de las fases de producción que constituyen el hecho imponible de la tasa, previsto en la Directiva europea 1996/43, de 26 de junio.

En el caso de que se efectúen operaciones de sacrificio, despiece y almacenamiento, la tasa a percibir en estos casos coincidirá con el importe acumulado de las cuotas tributarias acreditadas por estas operaciones hasta la fase de entrada al almacén, incluyendo esta. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en dicho artículo, si el importe de la cuota percibida en la fase de sacrificio cubre igualmente la totalidad de los gastos de inspección por las otras dos operaciones, no se percibe ninguna otra cantidad en concepto de las segundas.

Por otro lado, si en un mismo establecimiento concurren únicamente operaciones de sacrificio y de despiece y el importe de la cuota percibida en las primeras cubre igualmente la totalidad de los gastos de inspección por las segundas, no se percibe ninguna otra cantidad en concepto de tasa por las operaciones de despiece. Si concurren únicamente operaciones de despiece y almacenamiento, no devenga la cuota relativa a inspecciones y controles sanitarios por estas últimas.

A los efectos de la consideración de un mismo establecimiento, el artículo 13 de la Ley 17/1997, de 24 de diciembre, de medidas administrativas y de organización y el Reglamento sobre tasas y precios públicos, establecen que es aquel integrado por diferentes instalaciones anexas o próximas, dedicadas a las fases sucesivas de producción a que hace referencia la Ley de tasas y precios públicos. El Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos dispone en su artículo 28 que el concepto de proximidad entre diferentes instalaciones queda delimitado por el ámbito comarcal, que constituye la unidad básica de control, de acuerdo con la reestructuración de los partidos veterinarios oficiales en Cataluña.

Los sujetos pasivos de la tasa, independientemente de que se pueda aplicar o no el régimen de acumulación de cuotas, deben incluir en la declaración-liquidación trimestral de la tasa la información sobre las cifras de actividad y el cálculo de las cuotas tributarias correspondientes, cosa que, como se ha observado, no se cumple en ningún caso.

Teniendo en cuenta el precepto legal que establece que el rendimiento de la tasa no puede superar el coste de la prestación del servicio, sólo se aceptaría la aplicación del régimen en aquellos casos en que las fases de inspección posteriores a la de sacrificio no implicaran un incremento apreciable de los costes de la inspección.

El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto que la totalidad de los establecimientos donde concurren las operaciones anteriores se han aplicado las deducciones mencionadas. Sin embargo, dado que de la fiscalización realizada se desprende que existen establecimientos donde los costes de las fases de inspección posteriores a la de sacrificio –despiece y almacenamiento de la carne–

significan un incremento suficientemente significativo, se pone en duda la aplicación del régimen en estos casos.

#### **e) Deducción del coste de los anticipos del personal auxiliar**

Como se expone en apartados anteriores, el artículo 159 de la Ley de tasas y precios públicos prevé que los titulares de los establecimientos dedicados al sacrificio de animales podrán deducirse el coste de los anticipos del personal auxiliar y ayudantes, mediante una reducción que se calculará aplicando las tarifas máximas fijadas por unidad sacrificada.

El importe total estimado por la Sindicatura de las deducciones que por este concepto se aplicaron los titulares de los establecimientos con mataderos, salas de deshacer y almacenes frigoríficos durante el ejercicio 2003 es de aproximadamente 4,5 M€.

Como se ha mencionado con anterioridad, el 8 de marzo de 2001 el Departamento de Salud suscribió un convenio de colaboración con la FIC (Convenio 2001-A) con el objeto de desarrollar el proyecto de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria en el ámbito de 30 mataderos situados en el territorio de Cataluña. La cuantía anual que el Departamento ha satisfecho a la Fundación durante el período 2001-2004 en virtud de los pactos suscritos ha sido de 3.305.567 €.

El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto un total de 45 autoliquidaciones de la muestra en que el sujeto pasivo se ha aplicado deducciones por este concepto, sin gozar del derecho por no contar con la figura del auxiliar de inspección en su establecimiento.

Al mismo tiempo, del trabajo de fiscalización se observa que los 28 establecimientos de la muestra incluidos en el alcance del convenio suscrito entre el Departamento de Salud y la FIC, se han deducido el coste de los anticipos del personal auxiliar. En caso de que los titulares de los establecimientos no soportaran el coste de este personal, resultaría improcedente la deducción y, por lo tanto, el Departamento de Salud debería girar liquidaciones provisionales a todos aquellos sujetos pasivos que se han aplicado deducciones sin gozar del derecho.

#### **f) Reducciones por prestación del servicio *ante mortem* de averío**

El artículo 156.3 de la Ley de tasas y precios públicos prevé una reducción del 20% en las tarifas establecidas para las operaciones de sacrificio de animales, cuando la prestación del servicio de inspección *ante mortem* de averío sea hecha por los veterinarios habilitados en la explotación, prevista en la Directiva europea 43/1996, de 26 de junio.

En estos casos, los servicios veterinarios oficiales comprueban el cumplimiento de esta prestación mediante los certificados acreditativos que constan en el establecimiento, si bien los responsables correspondientes han manifestado que no se ha dejado constancia de esta verificación en las actas inspectoras extendidas, lo cual no permite asegurar que en todos los casos en que se ha aplicado dicha deducción, los sujetos pasivos tuvieran derecho a esa reducción.

El Departamento debería establecer los mecanismos de control adecuados que le permitiesen garantizar el cumplimiento de este derecho.

**g) Cuota tributaria por las actividades de control de determinadas sustancias y de investigación de residuos**

Para el control de determinadas sustancias y la investigación de residuos en animales vivos destinados al sacrificio y de las carnes incluidas en el objeto de la tasa, practicadas según los métodos de análisis establecidos por las reglamentaciones técnico-sanitarias sobre esta materia, dictadas por el Estado o de cumplimiento obligado en virtud de normas de la Unión Europea, se acredita la cuota tributaria prevista en la Ley de tasas y precios públicos.

En cumplimiento de lo previsto en la Directiva 23/1996, de 29 de abril, sobre la regulación de las medidas de control aplicables respecto de determinadas sustancias y residuos en animales vivos y sus productos, las leyes de medidas fiscales y administrativas aprobadas desde la entrada en vigor de la Ley 15/1997 establecen la posibilidad de que estas operaciones se lleven a cabo de manera aleatoria, de modo que, durante un período, en algunos establecimientos no se recojan muestras. Sin embargo, estas leyes establecen la obligatoriedad de liquidar trimestralmente la cuota tributaria correspondiente, por entender acreditado el hecho imponible de la tasa, si el plan establecido por la normativa vigente se hace efectivo a todos los efectos.

El Plan de investigación de residuos en alimentos de origen animal que lleva a cabo el Departamento fue concebido dentro del marco del Programa europeo de investigación de residuos e incluido en el Plan nacional de investigación de residuos. Se trata de un programa de muestreo aleatorio que tiene como principal objetivo el estudio de la presencia de residuos en animales y alimentos de origen animal, con el fin de conocer en qué porcentaje de estos pueden encontrarse residuos de sustancias que supongan un riesgo para la salud del consumidor. Actualmente, en virtud de lo dispuesto en el Real decreto 1749/1998, sobre las medidas de control aplicables con respecto a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos, se aplica no sólo a las carnes sino también a otros alimentos de origen animal.

Paralelamente al Plan aleatorio, los veterinarios oficiales de matadero llevan a cabo otras actuaciones de investigación motivados por sospecha, incluidas en el denominado Protocolo de actuaciones por sospecha.

No obstante, la fiscalización ha puesto de manifiesto que determinadas industrias no cumplen la obligación de declarar e ingresar la cuota tributaria correspondiente a estas operaciones. Prueba de ello es que, de la muestra de autoliquidaciones fiscalizada, en 14 casos se ha observado el incumplimiento.

**h) Liquidaciones acreditadas o giradas en el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, y la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2002**

Mediante la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2000, de 29 de diciembre, en vigor el 1 de enero de 2001, se dejó sin efectos, únicamente para las empresas cárneas que tenían la figura del auxiliar de inspección veterinaria, en los términos regulados en el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, las liquidaciones devengadas o giradas de acuerdo con la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos regulada en el capítulo IV del título VII de la Ley 15/1997, con lo que se impidió que se giraran nuevas liquidaciones.

Esta disposición dejó sin efecto, por lo tanto, y sólo para las empresas que tuvieran la figura del auxiliar de inspección veterinaria, las tasas giradas en el período comprendido entre el 1 de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 2000, que coinciden con la entrada en vigor de las leyes 15/1997, de 24 de diciembre, y 15/2000, de 29 de diciembre, respectivamente. Asimismo, dejaba sin efecto las tasas liquidadas por la inspección previa a la expedición de certificados sanitarios para el comercio de productos alimentarios, regulada en el capítulo XV del título VII.

La aplicación de esta disposición no dio lugar a la efectiva devolución de ingresos indebidos por la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, dado que el Departamento no había ingresado ningún importe durante el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley de tasas y precios públicos y el 31 de diciembre de 2000, es decir, que, hasta esa fecha, ninguno de los establecimientos, tuvieran o no la figura del auxiliar de inspección veterinaria, había cumplido la obligación de liquidar e ingresar las correspondientes tasas.

Asimismo, se dejaron sin efecto liquidaciones correspondientes al período 1998-2000, de empresas cárneas que no tenían la figura del auxiliar de inspección veterinaria, requisito indispensable para disfrutar de la aplicación de esa disposición.

A partir de la información de las autoliquidaciones que los sujetos pasivos de la muestra seleccionada han declarado e ingresado en el período objeto de fiscalización, se ha obtenido una estimación del importe de las autoliquidaciones afectadas.

tadas por la disposición anterior, correspondientes al período comprendido entre los años 1998 y 2000, que asciende a la cifra aproximada de 14 M€.

#### **i) Funciones inspectoras del Departamento de Economía y Finanzas**

No hay constancia de que el Departamento de Economía y Finanzas haya llevado a cabo actuaciones inspectoras durante el período fiscalizado, en relación con el tributo o los órganos encomendados de gestionarlo, en virtud de la competencia que le atribuye la Ley de tasas y precios públicos.

Sin embargo, tampoco tenemos constancia de que el Departamento de Salud, que debe colaborar en esta función, haya informado al Departamento de Economía y Finanzas en el período fiscalizado sobre los hechos que constituyen las observaciones expuestas en los puntos anteriores.

#### **2.3.7. Cálculo de la recaudación potencial trimestral de la tasa**

A partir de la información facilitada por los correspondientes servicios territoriales del Departamento de Salud, la Sindicatura ha calculado el importe potencial que correspondería haber recaudado por los 109 establecimientos y los trimestres correspondientes de la muestra fiscalizada, la cual representa, como se ha señalado en el apartado 2.3.5 del Informe, el 85% de la recaudación obtenida por la tasa en cada uno de los ejercicios fiscalizados.

Este cálculo se ha obtenido a partir de los hechos imposables acreditados en el período, susceptibles de gravamen, comprobados en las visitas de inspección realizadas por los servicios veterinarios oficiales. Por este motivo, incluye tanto el importe de las cuotas tributarias que deberían haber ingresado los sujetos pasivos que no han cumplido la obligación de autoliquidar en el período, como el correspondiente a la diferencia no ingresada por actividades de sacrificio, despiece o almacenamiento no declaradas en la autoliquidación.

El cálculo también considera las deducciones de los anticipos del personal auxiliar de inspección veterinaria incorrectamente aplicadas, para el caso de los establecimientos que no gozan de este derecho por el hecho de no tener dicha figura, a razón de lo que dispone el artículo 13.2 de la Ley 17/1997, de 24 de diciembre, de medidas administrativas y de organización.

Es preciso tener en cuenta que los valores obtenidos de la muestra fiscalizada son mínimos, puesto que el cálculo realizado considera la aplicación del régimen de acumulación de cuotas, pese a las observaciones expuestas en el apartado 2.3.6.d) anterior. Se han utilizado, para facilitar los cálculos, las tarifas inferiores correspondientes a cada especie, y no se ha incluido la recaudación potencial correspondiente a las industrias alimentarias que no se encuentran en el sector de las carnes y derivados, averío o caza.

Los valores obtenidos para los establecimientos de la muestra fiscalizada, son los que se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.3.C: Cálculo de la recaudación potencial del trimestre, para los establecimientos de la muestra fiscalizada**

Concepto	3r trimestre 2002	2n trimestre 2003	3r trimestre 2004
Importe de la recaudación efectiva ingresada en el trimestre	1.290.837	1.328.684	1.394.885
Importe de las cuotas acreditadas, no ingresadas en el trimestre	218.529	181.110	201.620
<b>Importe de la recaudación potencial total del trimestre</b>	<b>1.509.366</b>	<b>1.509.794</b>	<b>1.596.505</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los servicios central y territoriales del Departamento de Salud, para los establecimientos de la muestra fiscalizada.

Nota: Los cálculos excluyen el matadero de Mercabarna, que presenta la autoliquidación e ingresa el importe ante la Agencia de Salud Pública de Barcelona.

Así pues, como mínimo, el Departamento de Salud dejó de recaudar durante el período fiscalizado alrededor de 200.000 € por trimestre durante los ejercicios 2002 al 2004.

Esta cifra se vería incrementada con los importes correspondientes a los anticipos deducidos por los titulares de los establecimientos de la muestra que participan en el convenio de la FIC (Convenio 2001-A) y que, de acuerdo con el apartado 2.3.6.e) del Informe, podrían no tener derecho a ellos.

### 2.3.8. Estimación de la recaudación potencial anual de la tasa

Por otro lado, se ha efectuado una estimación anual de la recaudación potencial de la tasa, en base a los establecimientos que, voluntariamente, han entregado la encuesta anual de mataderos de Cataluña al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, motivo por el que el alcance de los valores obtenidos no es exhaustivo. El valor obtenido para esta estimación, referida al año 2003, ha sido corregido por la inclusión de cuatro mataderos incluidos en la muestra fiscalizada que no han presentado esa encuesta, por una parte, y por la exclusión del matadero de Mercabarna, que presenta e ingresa el importe de las autoliquidaciones ante la Agencia de Salud Pública de Barcelona, por otra parte.

Por el hecho de que los establecimientos que presentan esta encuesta son únicamente mataderos, los cálculos obtenidos sólo consideran la cuota tributaria correspondiente a las operaciones de sacrificio y a la investigación de residuos.

De acuerdo con esto, el valor estimado de la cuota tributaria potencial por las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos, referida al conjunto de los mataderos del territorio de Cataluña para el año 2003 es de 6.809.540 €. Por lo tanto, la estimación del importe no recaudado por la tasa es de 1.116.564 €, el 19,61% de las cuotas declaradas y efectivamente recaudadas por las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos en el ejercicio 2003 (Cuadro 2.3.D).

La diferencia entre la recaudación potencial y la obtenida por el Departamento de Salud, 1.116.564 €, corresponde, por un lado, al importe de las cuotas tributarias por las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos no recaudadas, consecuencia de actividades que no han sido declaradas por los sujetos pasivos de la tasa, o que han sido declaradas en volumen inferior, respecto de las efectivamente realizadas en el ejercicio, y, por otro lado, a las deducciones incorrectas por el coste de los anticipos del personal auxiliar de inspección aplicadas por los titulares de los establecimientos que no tienen esta figura.

Esta cifra se vería incrementada con los importes correspondientes a los anticipos deducidos por los titulares de los establecimientos que participan en el convenio de la FIC (Convenio 2001-A) y que, de acuerdo con el apartado 2.3.6.e) del Informe, podrían no tener derecho a ellos.

**Cuadro 2.3.D: Estimación de la recaudación potencial del ejercicio 2003 por las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos, referida a la totalidad de los establecimientos que han presentado la encuesta anual de mataderos en el DARP**

Concepto	Cabezas sacrificadas (en unidades)	Cuota estimada por las operaciones de sacrificio (2)	Cuota estimada por las operaciones de investigación de residuos	Cuota estimada total
Número de cabezas sacrificadas (1)	262.505.019			
Importe de la recaudación potencial anual, estimada sobre la base de los datos de la encuesta de mataderos del DARP		4.875.191	1.934.349	6.809.540
Importe de la recaudación del Departamento de Salud, rendida en la Cuenta general		3.984.921	1.708.055	5.692.976
<b>Diferencia absoluta</b>		<b>890.270</b>	<b>226.295</b>	<b>1.116.564</b>
<b>Diferencia porcentual</b>		<b>22,34%</b>	<b>13,25%</b>	<b>19,61%</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras de la encuesta anual de mataderos de Cataluña del año 2003, facilitada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y las cifras de recaudación rendidas en la Cuenta general del ejercicio 2003. Sólo incluye las cuotas tributarias por las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos.

Notas: (1) Corregido por la inclusión/exclusión de los mataderos que se detallan en el apartado.

(2) Deducido el coste de los anticipos por la efectiva colaboración de personal auxiliar de inspección veterinaria.

## 2.4. ANÁLISIS DE LAS TASAS GENERALES Y ESPECÍFICAS DE ENTIDADES ADSCRITAS AL DEPARTAMENTO DE SALUD

Los ingresos recaudados por tasas en el ejercicio 2004 por el conjunto de las entidades adscritas al Departamento de Salud fue de 359.164 €. Estos ingresos corresponden fundamentalmente a tasas generales, en concreto, a las tasas por la inscripción en convocatorias de selección de personal y, por lo tanto, se encuentran fuertemente afectadas en su variabilidad durante el período fiscalizado, en la dinámica de las convocatorias de cada ejercicio.

No obstante, el volumen de estos ingresos corresponde exclusivamente a las tasas liquidadas por el Servicio Catalán de la Salud (SCS), por el Instituto Catalán de la Salud (ICS) y por el Instituto de Estudios de la Salud (IES), dado que, por un lado, el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas (ICAM) y la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (ACSA) no han llevado a cabo ninguna actividad sujeta a tasa, y por otro lado, la Agencia de Protección de la Salud (APS) no había iniciado su actividad en el período fiscalizado.

El IES gestiona, además, la tasa específica 15.10, por la inscripción en las convocatorias de las pruebas para obtener el diploma acreditativo del nivel básico de los programas de formación en atención sanitaria inmediata, dirigidos al personal de transporte sanitario.

Asimismo, es preciso considerar que los importes recaudados por el Instituto Catalán de la Salud en concepto de la tasa por inscripciones en convocatorias de selección de personal incluye también, por incorrecta imputación presupuestaria, la recaudación obtenida de la venta de pliegos de cláusulas de contratación.

A continuación se resume en los importes y los conceptos de la recaudación neta del período, obtenida por las tasas liquidadas por estas entidades:

**Cuadro 2.4.A: Importe de las tasas recaudadas por las entidades adscritas al Departamento de Salud durante los ejercicios 2002, 2003 y 2004**

Importes recaudados	SCS	ICS	IES	Totales
<b>En el ejercicio 2002</b>	<b>1.960</b>	<b>261.326</b>	<b>53.824</b>	<b>317.110</b>
Inscripciones en convocatorias de selección de personal	1.960	258.347		
Servicio de realización de fotocopias		2.979		
Inscripción en convocatorias por personal de transporte sanitario			53.824	
<b>En el ejercicio 2003</b>	<b>1.259</b>	<b>416.134</b>	<b>31.868</b>	<b>449.251</b>
Inscripciones en convocatorias de selección de personal	1.259	412.434		
Servicio de realización de fotocopias		3.700		
Inscripción en convocatorias para personal de transporte sanitario			31.079	
Acreditación para la utilización de desfibriladores automáticos (DEA)			779	
<b>En el ejercicio 2004</b>	<b>0</b>	<b>293.395</b>	<b>65.769</b>	<b>359.164</b>
Inscripciones en convocatorias de selección de personal		289.267		
Servicio de realización de fotocopias		4.128		
Inscripción en convocatorias para personal de transporte sanitario			63.085	
Acreditación para la utilización de desfibriladores automáticos (DEA)			2.684	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las entidades.

El análisis de la documentación facilitada por las entidades adscritas al Departamento de Salud ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

**a) Incorrecta imputación presupuestaria de determinados ingresos**

En el caso del Instituto Catalán de la Salud, la recaudación obtenida por las ventas de pliegos de cláusulas de contratación y de la inscripción en convocatorias

de selección de personal ha sido incorrectamente imputada al concepto presupuestario 399, de Ingresos varios, y la obtenida de la realización de fotocopias, incorrectamente imputada al concepto 302, de venta de publicaciones propias u otros bienes.

El Servicio Catalán de la Salud ha imputado también al concepto 399, los ingresos obtenidos por la inscripción en convocatorias de selección de personal.

Finalmente, el Instituto de Estudios de la Salud ha imputado al concepto 399 de Ingresos varios, la recaudación obtenida por la tasa que grava el servicio de acreditación de personal que utiliza desfibriladores.

En todos los casos anteriores, correspondería haber imputado estos ingresos por tasas a los conceptos del artículo 31, de Prestación de servicios.

#### **b) Tramitación de las devoluciones de ingresos**

El Instituto Catalán de la Salud ha hecho efectivas devoluciones de ingresos en supuestos no previstos en el artículo 19 de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, el cual prevé el derecho a la devolución de tasas satisfechas únicamente en caso de que no se presten las actividades o servicios gravados por causas que no sean imputables al sujeto pasivo.

Así, durante el período objeto de la fiscalización el ICS ha hecho efectivas devoluciones de ingresos recaudados por la tasa de inscripción en convocatorias de selección de personal, en casos en que el sujeto pasivo se retiró de la convocatoria, o no registró la solicitud para poder participar, o lo hizo fuera de plazo.

### **3. CONCLUSIONES**

Una vez analizados, de acuerdo con los objetivos previstos, los ingresos liquidados en concepto de tasas por el Departamento de Salud y las entidades adscritas a este durante el período comprendido entre los ejercicios 2002 y 2004, se concluye que hay debilidades significativas en los distintos procedimientos y circuitos administrativos y contables, que no permiten garantizar la eficacia de los procedimientos de gestión de las tasas exigidas, el adecuado cumplimiento de la legalidad vigente ni la fiabilidad de la información registrada. Como resultado de esta situación se constata una recaudación inferior a la potencial.

En los siguientes apartados se presentan las observaciones consecuencia del trabajo de fiscalización.

### **3.1. OBSERVACIONES**

En este apartado se incluyen las observaciones que se desprenden del trabajo de fiscalización realizado sobre los procedimientos y circuitos establecidos para la implantación, la liquidación, la gestión, la contabilización y el cobro de las tasas. Se incluyen, así, los hechos que se han considerado incorrectos por incumplimiento de la normativa aplicable. Sería necesario, por lo tanto, enmendar los hechos que a continuación se indican:

#### ***1. Cuantificación de las tarifas de la tasa***

La Ley de tasas y precios públicos determina que la cuantificación de las cuotas de las tasas se debe hacer de modo que el rendimiento de estas no exceda, en su conjunto, su coste total. Por lo tanto, esto implica que, previamente al establecimiento de las cuotas, se deba hacer un estudio económico de los costes de la actividad o del servicio objeto de la tasa, a fin de poder determinar unas cuotas cuyo rendimiento no sobrepase ese coste.

Este estudio de costes sólo se realizó para el establecimiento de 10 de las 21 tasas específicas que exige el Departamento de Salud y, por lo tanto, las cuotas de 11 tasas se determinaron sin tener en cuenta criterios objetivos.

Por otra parte, estos estudios económicos no han sido actualizados con los incrementos que podrían haber afectado a los componentes de coste considerados en los cálculos iniciales y, en algunos casos, no presentan un desglose suficientemente exhaustivo de los elementos de coste directo e indirecto considerados, hecho que pone en duda la razonabilidad de los cálculos realizados.

En el caso de la tasa 15.04, las tarifas aprobadas con la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, no han sido actualizadas hasta el último trimestre del año 2004 (véanse apartados 2.1.2, letra a, y 2.3.2, letra a).

#### ***2. Previsiones presupuestarias de los ingresos por tasas***

Las previsiones iniciales de ingresos por tasas específicas del Departamento de Salud se hacen de manera conjunta para la totalidad de las tasas exigidas. Al mismo tiempo, la totalidad de los ingresos por estos tributos se contabilizan en una sola aplicación presupuestaria dentro del presupuesto de ingresos de la Generalidad.

Por lo tanto, el presupuesto no incluye el desglose de cuál es la previsión de ingreso de cada tasa ni cuáles son los importes liquidados y cobrados por cada una de ellas.

Este sistema de información y de contabilización de los ingresos por tasas invalida la declaración de una tasa como ingreso finalista, dado que, para que los mayores ingresos por encima de los presupuestados puedan generar crédito en el presupuesto de gastos, es preciso que la información contable, sobre las previsiones iniciales y los derechos reconocidos de esa tasa, conste desagregada a nivel de partida en el presupuesto de ingresos para poder hacer el seguimiento (véase apartado 2.1.2, letra b).

### ***3. Hechos impositivos no liquidados***

El Departamento de Salud ha prestado servicios para los que no se ha liquidado ni exigido ninguna tasa, a pesar de constituir hechos impositivos regulados en la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos

De acuerdo con la información facilitada por las diferentes unidades prestamistas de servicios del Departamento, un mínimo de 19.076 actuaciones, en el año 2002; 19.210, en el año 2003 y, 12.643, en el año 2004, constitutivas todas ellas de hechos impositivos regulados en la Ley de tasas y precios públicos, no fueron liquidadas. Su naturaleza y volumen se presenta en el cuadro 2.2.B del Informe.

### ***4. Hechos impositivos liquidados y no contabilizados***

Los derechos reconocidos por las tasas liquidadas se contabilizan de manera centralizada por los servicios centrales una vez que los diferentes servicios territoriales han enviado a los servicios centrales la recaudación del mes. Así, sólo se contabilizan, tiempo después de su liquidación y cobro, las tasas cobradas.

Este procedimiento provoca que las tasas liquidadas que todavía no se hayan cobrado no constan en la contabilidad como derechos liquidados pendientes de cobro. De manera acumulada, la cuantificación de estas tasas a 31 de diciembre de 2004 era de 892.865 € (véase cuadro 2.2.C).

Esta cifra se debe ajustar por el importe de los derechos prescritos. La Sindicatura ha calculado que a 31 de diciembre de 2004, el importe de las tasas prescritas era de 374.313 € (véase cuadro 2.2.D), y, por lo tanto, el volumen de los derechos acreditados por tasas liquidadas pendientes de cobro que correspondería registrar en la contabilidad, una vez deducidos los derechos prescritos, es de 518.552 €.

### ***5. Falta de homogeneidad en los circuitos de gestión tributaria y de prestación de servicios***

La estructura organizativa y de personal o, incluso, los circuitos y procedimientos existentes en la prestación de los servicios o en la gestión de las tasas que los gravan, no son homogéneos en los diferentes servicios del Departamento de

Salud y, en consecuencia, tampoco lo son los criterios de interpretación y de aplicación efectiva de la normativa vigente ni el resultado de su cumplimiento.

#### **6. Incumplimientos en los procedimientos de apremio de las deudas**

Del importe total de 892.865 € de tasas liquidadas por el Departamento de Salud para las que había finalizado el período voluntario de cobro en fecha de 31 de diciembre de 2004, 845.782 € no habían sido debidamente tramitados en vía de apremio.

El importe de estas tasas está representado por hechos imponibles con una antigüedad de hasta 8 años, e incluye hechos imponibles prescritos por 374.313 €, hecho que demuestra que el Departamento de Salud no ha llevado a cabo actuaciones conducentes a la interrupción de los plazos de prescripción de las deudas tributarias liquidadas, durante el período fiscalizado (véase apartado 2.2.2, letra m).

#### **7. Incumplimientos que afectan a los circuitos y procedimientos administrativos de gestión de las tasas generales y específicas del Departamento, con la excepción de la tasa 15.04**

El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto incumplimientos de la legislación vigente, incidencias y debilidades en la gestión que afectan a los circuitos y procedimientos administrativos y a la razonabilidad de los controles internos de gestión de las tasas generales y específicas competencia del Departamento de Salud, durante el período 2002-2004.

En este sentido, se han observado los siguientes hechos:

- El incumplimiento de los requisitos de condición de funcionario y de constitución de fianza para la custodia de fondos o valores públicos (véase apartado 2.2.2, letra a);
- Desactualización de las firmas autorizadas de las cuentas restringidas de recaudación (véase apartado 2.2.2, letra b);
- La descoordinación y desinformación existente entre las fases de los procesos tributarios y los de gestión de los servicios prestados (véase apartado 2.2.2, letra c);
- El carácter extracontable e independiente de la aplicación informática utilizada en la gestión tributaria de las tasas, en los diferentes servicios del Departamento (véase apartado 2.2.2, letra c);
- Los retrasos en los trámites de fiscalización previa por parte de la Intervención (véase apartado 2.2.2, letra k).

**8. Incumplimientos que afectan a los procedimientos de liquidación y notificación de las tasas generales y específicas del Departamento, con la excepción de la tasa 15.04**

El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto incumplimientos de la legislación vigente, incidencias y debilidades en la gestión que afectan a los procedimientos administrativos, contables y presupuestarios de la liquidación y la notificación de las tasas generales y específicas competencia del Departamento de Salud, durante el período 2002-2004.

En este sentido, se han observado los siguientes hechos:

- La existencia de impresos de liquidación sin firma autorizada o sello de la Administración competente, en 44 liquidaciones de las 210 de la muestra fiscalizada (véase apartado 2.2.2, letra j);
- La continuidad en la prestación de servicios por parte de la Administración a sujetos pasivos que acumulan deudas por tasas liquidadas en períodos anteriores (véase apartado 2.2.2, letra c);
- La aplicación heterogénea de los aspectos regulados en la Ley de tasas, ante hechos imposables de idéntica naturaleza (véase apartado 2.2.2, letra c);
- Los incumplimientos de la norma en los procedimientos de notificación de las liquidaciones tributarias (véase apartado 2.2.2, letra f);
- La aplicación de exenciones no previstas en la ley (véase apartado 2.2.2, letra g);
- La dilatación en el tiempo de los plazos de liquidación y cobro de las deudas tributarias determinadas por la Administración, en 47 liquidaciones de la muestra, algunas de las cuales han superado los plazos de prescripción previstos en la Ley general tributaria (véase apartado 2.2.2, letra i);
- La inexistencia de actuaciones inspectoras durante el período fiscalizado y, en consecuencia, la no iniciación de ningún procedimiento sancionador (véase apartado 2.2.2, letra o).

**9. Incumplimientos que afectan a los procedimientos de recaudación de las tasas generales y específicas del Departamento, con la excepción de la tasa 15.04**

El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto incumplimientos de la legislación vigente y debilidades en la gestión que afectan a los procedimientos administrativos, contables y presupuestarios de la recaudación, y, en definitiva, a la integridad de los ingresos obtenidos por las tasas generales y específicas competencia del Departamento de Salud, durante el período 2002-2004.

En este sentido, se han observado los siguientes incumplimientos:

- El incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos, en relación con la falta de una orden del consejero donde se determinen las tasas cuyo pago se debe exigir por adelantado (véase apartado 2.2.2, letra d);
- A pesar de que no existe la orden, el Departamento de Salud ha dispuesto el pago con anterioridad a la acreditación de la tasa para todas las tasas, con excepción de la tasa 15.01.01. Sin embargo, en la práctica tampoco se ha seguido un criterio homogéneo y en algunos casos se ha acabado por exigir el pago de la tasa con posterioridad a la prestación del servicio (véase apartado 2.2.2, letra d);
- Las dificultades en la identificación en los resguardos correspondientes del origen y la naturaleza de los importes ingresados y, en consecuencia, en el cumplimiento de los plazos de gestión, en la correcta tramitación administrativa y en el adecuado tratamiento presupuestario de los ingresos (véase apartado 2.2.2, letra e);
- Las debilidades en los circuitos de gestión del dinero en efectivo por las tasas cobradas en las dependencias de la Administración, que ponen en duda la integridad de estos ingresos (véase apartado 2.2.2, letra j);
- Retrasos en la remisión de la información a Intervención para su fiscalización y en la transferencia de los ingresos de las cuentas restringidas de recaudación al Tesoro de la Generalidad (véase apartado 2.2.2, letra k);
- El trabajo realizado ha puesto de manifiesto que en uno de los servicios territoriales, parte del efectivo recaudado por las tasas no ha sido ingresado en las cuentas restringidas de recaudación ni, por lo tanto, en el Tesoro de la Generalidad, dentro de los plazos previstos, y que se ha incumplido la instrucción expresa del director territorial, por la que se ordenaba el traspaso mensual del saldo a la cuenta restringida de los servicios centrales del Departamento (véase apartado 2.2.2, letra p).

#### ***10. Convenios suscritos por el Departamento de Salud con la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC)***

En el año 2001, el Departamento de Salud suscribió dos convenios de colaboración con la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC), entidad sin ánimo de lucro constituida por la Federación Catalana de Industrias de la Carne (FECIC), con el fin de desarrollar conjuntamente el proyecto de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, el primero, y de adecuar los equipamientos de los servicios veterinarios de matadero, el segundo, en el ámbito de 30 mataderos que se adscribieron.

Los acuerdos, suscritos en el marco del Real decreto 147/1993, de 29 de enero y el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, supusieron la adquisición de compromisos de gasto por parte del Departamento por importe conjunto de 13.222.266€ para el período 2001-2004, el primero, y 144.243€ para el año 2001, el segundo.

De la ejecución de ambos convenios, se desprenden los siguientes hechos:

- El informe favorable de fiscalización de la intervención es posterior a la fecha en que se suscribieron los pactos y, por lo tanto, en que se comprometieron los gastos.
- Las comisiones de seguimiento creadas en virtud de los pactos suscritos no han llevado a cabo las funciones que les fueron encomendadas.
- Las entregas de fondos a la FIC, efectuadas por el Departamento de Salud, han sido contabilizadas incorrectamente en el capítulo 2 de Gastos de bienes corrientes y servicios. En la medida que tienen la naturaleza de subvenciones, deberían haber sido imputados presupuestariamente a cargo del capítulo 4 de Transferencias corrientes.
- Dado el carácter plurianual de los compromisos derivados del Convenio 2001-A, las dotaciones iniciales del presupuesto aprobado en cada uno de los años futuros se deberían haber consignado mediante un crédito nominativo y, a la vez, haber incluido los recursos suficientes para hacer efectivos esos pagos, sin necesidad de tramitar modificaciones presupuestarias.
- Si bien los acuerdos han sido formalizados mediante un convenio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de finanzas públicas de la Generalidad de Cataluña esto no exime al Departamento de Salud de cumplir los requisitos de publicidad y concurrencia, requisitos a los que no ha dado cumplimiento.
- El contenido de los documentos justificativos presentados por el beneficiario no se ajusta, en ninguno de los dos convenios, a los requerimientos de la Ley de finanzas públicas de Cataluña y a el resto de disposiciones y, por lo tanto, no permite dar información sobre los gastos realizados (véase apartado 2.3.4.1).

### ***11. Incidencias en el proceso de implementación del personal auxiliar de inspección veterinaria***

El proceso de implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria, en los términos y las condiciones establecidas en el Decreto 319/2000, de 27 de septiembre, derogado por el Decreto 138/2003, de 27 de mayo y en el marco de los convenios suscritos por el Departamento con la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC), para la mejora de las labores de control sanitario, ha llevado asociadas incidencias que pueden haber afectado a estas labores en el período fiscalizado,

según se desprende de sendas informaciones de los servicios territoriales, a pesar de que en la Sindicatura no constan actuaciones del Departamento que tiendan a su resolución ni tampoco a la revocación de las habilitaciones concedidas por el director general de Salud Pública, como preveía el Protocolo de actuaciones del convenio de colaboración suscrito entre el Departamento y la Fundación Privada de Industrias de la Carne.

Por otra parte, de los 133 auxiliares de inspección veterinaria con que cuentan los establecimientos de la muestra fiscalizada para prestar servicios de apoyo a los veterinarios oficiales en las labores de control sanitario durante el período 2002-2004, 6 de ellos no figuran entre los habilitados por la Dirección General de Salud Pública durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2004 (véase apartado 2.3.3.1).

### ***12. Convenios suscritos por el Departamento de Salud con la entidad denominada Fundación Alimentaria Cárnica Catalana (FACC)***

En el transcurso del período fiscalizado, el Departamento de Salud suscribió cuatro convenios de colaboración con la entidad denominada Fundación Alimentaria Cárnica Catalana para la implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria y la adecuación de las oficinas y equipamientos de los servicios veterinarios, en el ámbito del Matadero del Gironès, por un lado, y para el desarrollo del Programa de mejora de la seguridad sanitaria de las carnes despiezadas y almacenadas, en el ámbito de 51 salas, por otro lado. La aportación conjunta comprometida por el Departamento derivada de los pactos suscritos fue de 7.410€, en el año 2003, y 86.280€, en el año 2004.

Sin embargo, en fecha de 6 de junio de 2005 la entidad subvencionada no goza de personalidad jurídica, por no figurar debidamente inscrita en el correspondiente Registro de Entidades Jurídicas del Departamento de Justicia. Por lo tanto, el Departamento de Salud debe iniciar un procedimiento de revocación de las cuantías concedidas, puesto que el hecho de no reunir las condiciones requeridas es una de las causas de reintegro previstas en el artículo 99 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas, sin perjuicio de la exigencia de los intereses legales que corresponda (véase apartado 2.3.4.2).

### ***13. Debilidades que afectan a los procedimientos de liquidación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos***

La fiscalización de una muestra de 327 situaciones de justificación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, correspondientes a un conjunto de 109 establecimientos y al período 2002-2004, ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

- La omisión del requisito de autorización y habilitación del libro oficial de registro de las actividades, las inspecciones y los controles sanitarios previsto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos (véase apartado 2.3.6, letra a).
- El Departamento de Salud no dispone de mecanismos de control adecuados que permitan garantizar el cumplimiento del derecho a la reducción del 20% en las tarifas de las operaciones de sacrificio de animales, previsto en el artículo 156.3 de la Ley de tasas y precios públicos cuando la prestación del servicio de inspección *ante mortem* de averío sea hecha por los veterinarios habilitados en la explotación, ni garantizar la razonabilidad del importe de las cuotas declaradas y/o ingresadas por las operaciones realizadas por las industrias alimentarias que no se encuentran en el sector de las carnes y derivados, averío o caza, dado que el personal que realiza las inspecciones de estos establecimientos no recoge la información (véase apartado 2.3.6, letra c).

#### ***14. Incumplimientos que afectan a las obligaciones tributarias de liquidación e ingreso de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos***

La fiscalización de la muestra de 327 situaciones de justificación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, correspondientes a un conjunto de 109 establecimientos y al período 2002-2004, ha puesto de manifiesto las siguientes conclusiones:

- En 99 liquidaciones-declaraciones se observa el incumplimiento de la obligación tributaria de presentar e ingresar la autoliquidación trimestral de la tasa (véase apartado 2.3.6, letra b).
- En 9 liquidaciones-declaraciones se efectúa un ingreso pese a que se incumple la obligación tributaria de presentar la autoliquidación trimestral de la tasa (véase apartado 2.3.6, letra b).
- En 66 liquidaciones-declaraciones se observa el incumplimiento del plazo regulado en el Reglamento sobre tasas y precios públicos para ingresar el importe de la autoliquidación trimestral de la tasa (véase apartado 2.3.6, letra b).
- El incumplimiento de la obligación tributaria de declarar e ingresar la cuota tributaria correspondiente a las operaciones de control de sustancias y de investigación de residuos en animales vivos destinados al sacrificio de las carnes, en 14 liquidaciones-declaraciones (véase apartado 2.3.6, letra g).

Ninguna de estas situaciones ha significado actuaciones del Departamento de Salud, en la dirección de comunicar los hechos expuestos a los órganos con competencias inspectoras, por un lado, o resolver el incumplimiento de las obligaciones tributarias mediante el dictamen de liquidaciones provisionales de oficio, a tenor de lo previsto en el Reglamento sobre tasas y precios públicos, por otro lado.

**15. Incumplimientos que afectan a los importes declarados y a las deducciones aplicadas por la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos**

La fiscalización de la muestra de 327 situaciones de justificación de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, correspondientes a un conjunto de 109 establecimientos y al período 2002-2004, ha puesto de manifiesto las siguientes conclusiones:

- En 45 liquidaciones-declaraciones de la muestra, el sujeto pasivo se ha aplicado deducciones del coste de los anticipos del personal auxiliar de inspección, sin gozar del derecho por no contar con esta figura en su establecimiento (véase apartado 2.3.6, letra e).
- La totalidad de los establecimientos donde concurren las operaciones de sacrificio, despiece y/o almacenamiento de carnes se han aplicado deducciones por el régimen de acumulación de cuotas. Sin embargo, dado que la fiscalización realizada ha puesto de manifiesto que existen establecimientos donde los costes de las fases de inspección posteriores a la de sacrificio – despiece y almacenamiento de la carne– significan un incremento suficientemente significativo, se ponen en duda las deducciones aplicadas en estos casos (véase apartado 2.3.6, letra d).
- En 24 liquidaciones-declaraciones se observa que el sujeto pasivo ha declarado operaciones de sacrificio, de despiece o de almacenamiento de carne inferiores a las cifras de actividad recogidas por los servicios veterinarios oficiales (véase apartado 2.3.6, letra c).

**16. Deducción del coste de los anticipos del personal auxiliar de inspección**

Además de las liquidaciones-declaraciones mencionadas en la observación anterior, del trabajo de fiscalización se observa que los 28 establecimientos de la muestra incluidos en el alcance del convenio suscrito entre el Departamento de Salud y la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC) se ha deducido el coste de los anticipos del personal auxiliar. En caso de que los titulares de los establecimientos no soportaran el coste de este personal, resultaría improcedente la deducción y, por lo tanto, el Departamento de Salud debería girar liquidaciones provisionales a todos aquellos sujetos pasivos que se han aplicado deducciones sin gozar del derecho (véase apartado 2.3.6, letra e).

**17. Liquidaciones acreditadas o giradas en el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 15/1997, de tasas y precios públicos, y la Ley 21/2001, de medidas fiscales y administrativas para el año 2001**

Mediante la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2000, de 29 de diciembre, en vigor el 1 de enero de 2001, se dejaron sin efectos, únicamente para las em-

presas cárneas que tenían la figura del auxiliar de inspección veterinaria, las liquidaciones devengadas o giradas de acuerdo con la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos regulada en el capítulo IV del título VII de la Ley 15/1997, con lo que se impidió que se giraran nuevas liquidaciones.

Sin embargo, en la práctica las liquidaciones exoneradas incluyeron también las de empresas cárneas que no tenían la figura del auxiliar de inspección veterinaria, si bien era un requisito indispensable para gozar de la aplicación de esa disposición (véase apartado 2.3.6, letra h).

### ***18. Recaudación potencial de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos en el período fiscalizado***

La Sindicatura ha calculado el importe que correspondería haber recaudado para los establecimientos y para los trimestres fiscalizados (tercer trimestre de 2002; segundo trimestre de 2003; tercer trimestre de 2004), de lo que resulta que el Departamento de Salud dejó de recaudar por estos sujetos pasivos alrededor de 200.000 € por trimestre en cada ejercicio (véase apartado 2.3.7).

Por otra parte, se ha efectuado una estimación anual de la recaudación potencial de la tasa para el ejercicio 2003, en la que sólo se consideran las cuotas tributarias correspondientes a las operaciones de sacrificio y de investigación de residuos.

El resultado de esta estimación permite concluir que el Departamento de Salud ha dejado de ingresar, para esos establecimientos y operaciones, un mínimo de 1,12 M€ por la tasa 15.04 en el año 2003, importe que representa el 19,61% de las cuotas declaradas y efectivamente recaudadas en el ejercicio (véase apartado 2.3.8).

Los importes anteriores podrían verse afectados por el importe de los anticipos deducidos por los establecimientos adscritos al convenio de la FIC (Convenio 2001-A), que, de acuerdo con lo expuesto en el apartado 2.3.6.e) del Informe, resultarían incorrectas por no tener derecho a ellos.

### ***19. Tasas recaudadas por entidades adscritas al Departamento de Salud***

Las tasas liquidadas por el Servicio Catalán de la Salud (SCS), por el Instituto Catalán de la Salud (ICS) y por el Instituto de Estudios de la Salud (IES) en el período fiscalizado son principalmente de carácter general, con la excepción de una tasa que tiene carácter específico y que gestiona el IES. El análisis de la documentación facilitada por estas entidades ha puesto de manifiesto la incorrecta imputación presupuestaria de determinados ingresos y la formalización de devoluciones de ingresos en supuestos no previstos en la Ley de tasas y precios públicos (véase apartado 2.3.4).

#### 4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

A los efectos previstos por el artículo 6 de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, modificada por la Ley 15/1991, de 4 de julio, la Ley 7/2002, de 25 de abril, y la Ley 7/2004, de 16 de julio, el presente Informe de fiscalización fue enviado, en fecha 17 de enero de 2006, al Departamento de Salud, a fin de que, si fuera el caso, presentara las alegaciones correspondientes en el plazo de quince días naturales. También se envió, en fecha 18 de enero de 2006, al Departamento de Economía y Finanzas la parte del Informe en que era mencionado, a fin de que, si fuera el caso, presentara las alegaciones correspondientes en el plazo de quince días naturales.

En fecha 31 de enero de 2006, el director de servicios del Departamento de Salud pidió una prórroga del plazo de presentación de alegaciones que la Sindicatura concedió hasta el 8 de febrero de 2006. Por su parte, una vez transcurrido el plazo de quince días, el Departamento de Economía y Finanzas no ha presentado ninguna respuesta.

A continuación se transcribe<sup>2</sup> el escrito enviado por el Departamento de Salud, con registro de salida núm. 2870, de fecha 8 de febrero de 2006, y con registro de entrada a la Sindicatura de Cuentas núm. 376, de fecha 9 de febrero de 2006:

“Sr. D. Agustí Colom Cabau  
Síndico  
Sindicatura de Cuentas de Cataluña  
Avda. Litoral, 12-14 5ª planta  
08005 Barcelona

Apreciado amigo:

En relación con el proyecto de Informe de fiscalización núm. 04/2005-C, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, sobre los ingresos por tasas del Departamento de Salud, ejercicios 2002-2004, te envío el documento donde figuran las correspondientes observaciones.

Cordialmente,

[Firma]

Lluís Torrens Mèlich  
Director de Servicios

Barcelona, 7 de febrero de 2006”

---

2. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura una traducción al castellano de la transcripción.

**“OBSERVACIONES AL PROYECTO DE INFORME DE LA SINDICATURA DE CUENTAS SOBRE LOS INGRESOS POR TASAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD, EJERCICIO 2002-2004.**

---

En relación con el proyecto de Informe de la Sindicatura de Cuentas sobre los ingresos por tasas del Departamento de Salud se realizan las siguientes consideraciones:

**1. Aspectos generales. Relación de las tasas y resumen de la recaudación.**

De acuerdo con el punto 2.1.1, 2.1.4 y los cuadros 2.1.A y 2.1.B se considera lo siguiente:

Las tasas del Departamento de Salud se caracterizan por:

- 1) Elevado número de tasas que figura en la relación, con una recaudación muy reducida, a excepción de la tasa del capítulo IV, de inspección y control sanitario de animales y sus productos.
- 2) Gran complejidad de los servicios objeto del hecho imponible de cada tasa.

El Departamento de Salud dispone de una relación larga de tasas. En conjunto, e individualmente, respecto a cada tasa, la recaudación es muy pequeña. Aparte de dicha tasa del capítulo IV, sólo se aprecia, y de una manera modesta, la tasa por autorizaciones y actuaciones en materia de protección de la salud, que incluye, en el mismo capítulo I, la tasa de inspección ulterior al procedimiento autorizador y la de inspección periódica, la tasa del capítulo II, sobre autorizaciones y actos en materia de policía sanitaria mortuoria y, a larga distancia, las tasas de establecimientos o centros sanitarios. El resto de tasas son de recaudación puramente anecdótica.

Se han llegado a establecer tasas en las que el servicio se agota al darse una sola vez, y no se repite más. Son las tasas en torno a la materia de la industria farmacéutica. En alguna de las tasas farmacéuticas el número de sujetos pasivos y liquidaciones no llegan ni a una docena, y el servicio sólo se presta una vez, sin que se deba repetir en anualidades posteriores.

En algunas tasas ni siquiera hay recaudación.

El establecimiento del tributo, y las tasas son tributos, deberá incidir en el abanico de principios y criterios que inspiran y manifiestan la Ley general tributaria y que recoge el propio Informe de la Sindicatura. O sea, la ordenación del sistema tributario debe basarse en la capacidad económica de las personas, en los principios, entre otros, de justicia,

generalidad, igualdad y progresividad, y debe ser un instrumento de política económica general.

## **2.- Coste del servicio prestado. Estudios económicos.**

Según lo expresado en el punto 2.1.2, especialmente en el apartado a), en el cuadro 2.1.B y en el punto 1 de las conclusiones, se observa que:

Efectivamente, el rendimiento de las tasas no puede exceder del coste total del servicio. Esto se debe tener en cuenta siempre. Las leyes tributarias imponen unos límites de máximos, no de mínimos, salvo que una norma diga lo contrario. Es el caso de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, en que por directiva comunitaria se establece que las tarifas no podrán ser inferiores al 55% de los importes establecidos en la misma directiva. Esto sólo pasa en esta tasa. De la lectura del Informe de la Sindicatura parece que se adopte la postura de recriminar que la cuota cobrada en alguna de las tasas esté por debajo del coste del servicio. Si esto fuera así no habría ninguna vulneración legal.

La Sindicatura afirma en las conclusiones que el estudio de costes sólo se realizó en "10 de las 21 tasas" del Departamento que figuraban en la primera redacción de la Ley 15/1997. Lo que queda claro, de acuerdo con el punto 2.1.2, es que no se han entregado a la Sindicatura todos los estudios de costes, lo cual no quiere decir que no se hayan hecho. Todas las tasas introducidas a partir del año 1998, así como cualquier modificación que afecte a la cuota, se han tramitado con los correspondientes estudios económicos y constan en los archivos de la Unidad de Tasas.

El Informe de Sindicatura incluye en el cuadro 2.1.B las fechas de remisión de los estudios a Economía y Finanzas. A 13 de mayo de 1997 se envió un documento que era una propuesta del Departamento para el proyecto de Ley que derivaría en la aprobación de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre. Sólo se refería a tasas nuevas en relación con las aprobadas por la anterior Ley de tasas, Ley 33/1991, de 24 de diciembre, o modificaciones en base a esta Ley. Las personas que redactaron este documento no hacían una propuesta nueva para la totalidad de las tasas del Departamento, sino que sólo se referían a las tasas nuevas que debía introducir la nueva Ley o a las tasas que se pretendía modificar en alguno de sus elementos. Así pues, en el documento no figuraban los preceptos a repetir y, por lo tanto, tampoco figuraban los estudios de las tasas que sobrevivirían en la nueva Ley. Por estos preceptos se entendía hecha una remisión a los estudios que sirvieron para aprobar la antigua Ley. Lo que sí es preciso reconocer es que estos estudios que acompañaban a la Memoria para la elaboración de la anterior Ley no figuran actualmente en los archivos de la Unidad de Tasas del Departamento.

Un aspecto a tener en cuenta es la calidad de los estudios. En primer lugar hay una disparidad. En algunas tasas los estudios tenían una cierta

calidad y rigurosidad, mientras que en otras tasas eran muy poco exhaustivos. Esto dependía de la información facilitada por la unidad que prestaba el servicio objeto del hecho imponible de la tasa.

Sobre la apreciación de la Sindicatura que considera que sería necesario actualizar los estudios económicos en las actualizaciones y modificaciones de las tarifas, se debe decir que en las actualizaciones no se ha tenido nunca en cuenta esta consideración. No olvidemos que no se modifica, sino que se actualiza con los parámetros objetivos del IPC.

Sí que se deben introducir cambios en los estudios, y así se ha hecho siempre, si se varían las tarifas como consecuencia de variaciones en el hecho imponible. En estos casos los elementos directos e indirectos de los costes del servicio sí han cambiado, y precisamente el estudio justificará la modificación legal y la nueva tarifa. También es necesario variar los estudios, o como mínimo hacer una justificación de carácter económico, si hay aumento de las tarifas por una razón diferente a los parámetros del IPC.

El ámbito legal utilizado también es diferente en el caso de una actualización o de una modificación de las tarifas. La actualización se articula en una Ley de presupuestos mientras que para la modificación se usa una Ley de acompañamiento.

### **3. Gestión presupuestaria y contabilización:**

#### **3.1 Aspectos generales**

El Informe de la Sindicatura trata el tema contable y presupuestario en diferentes momentos y aspectos. Lo hace en el apartado b) del punto 2.1.2., también en la conclusión 2, sobre las carencias del presupuesto de ingresos, el cual no individualiza las previsiones en relación con cada tasa. La falta de fiscalización y contabilización del reconocimiento de los derechos y la contabilización de las tasas sólo una vez cobradas figura en el punto 2.1.3, en el apartado c) del punto 2.1.3, especialmente en el apartado h) del punto 2.2.2 y en las conclusiones 2, 3 y 4.

Se coincide con la apreciación de la Sindicatura y evidentemente se tomará en consideración lo expuesto en el Informe. Pero, aunque parezca una justificación gratuita, se deben extender las carencias en la ejecución del presupuesto de ingresos en el ámbito global de los ingresos de toda la Generalidad. La contabilidad pública se impone, pero de una manera gradual, sin que se haya conseguido todavía a día de hoy el nivel óptimo. De entrada es preciso que desde Economía y Finanzas nos den las herramientas adecuadas que no tenemos.

La Unidad de Tasas y otros Ingresos realiza la contabilización de los ingresos efectivamente cobrados, mediante la liquidación mensual de los mismos al Departamento de Economía y Finanzas, con su justificación, siguiendo

las instrucciones del mismo Departamento, que en ningún caso ha facilitado el medio a fin de contabilizar los ingresos de contraído previo de otro modo. Es decir, tanto los ingresos de contraído previo como los de contraído simultáneo son tratados del mismo modo, como contraídos previos, pero ya efectivamente cobrados, dado que son las instrucciones que sistemáticamente se nos comunican desde el Departamento de Economía y Finanzas.

### **3.2 Gestión de las cuentas restringidas**

Otro aspecto contable también es la gestión de las cuentas restringidas, que se refiere en el punto 2.1.3, y que requiere una orden del consejero/a correspondiente para establecer la cuenta, con autorización del consejero/a de Economía y Finanzas, de acuerdo con el artículo 5, apartado 2, del Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos. En la gestión de las cuentas se siguen los criterios de la Dirección General de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas. Se nos ha informado de que este órgano dispone de una delegación de competencias del consejero de Economía y Finanzas para la autorización de las cuentas. Todas las cuentas del Departamento han sido autorizadas por la Dirección General de Presupuestos y Tesoro. Es preciso decir, también, que la cuenta restringida general de las tasas del Departamento fue abierta antes del comienzo de la vigencia de la Ley 15/1997 y la cuenta de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, antes de la entrada en vigor del Reglamento que impone este deber.

Otras situaciones contables del informe de la Asesoría es la falta de actualización de las firmas autorizadas de alguna cuenta en algún Servicio Territorial, que se informa en el punto 2.2.2, apartado b). Se pedirá información sobre este hecho. Se debe indicar, sin embargo, que se trata de unas cuentas especiales, incluso para la propia entidad bancaria. Como su nombre indica, se restringe en los ingresos. El concepto de firmas autorizadas es diferente aquí en relación con una cuenta normal. No debe haber firmas autorizadas. La firma debe servir simplemente para abrir la cuenta y nada más. Otra cosa es incorrecta. Para revocar o cerrar la cuenta se deberá seguir el procedimiento marcado desde Economía y Finanzas y de acuerdo con nuestra normativa, y se hará por un acto del órgano que corresponda, mediante la persona que sea el titular de este órgano, acreditando esta condición con su nombramiento.

### **3.3 Gestión del dinero en efectivo por las tasas cobradas en las dependencias.**

Antes que nada, el importe y los movimientos en metálico que se realizan son de escasa cantidad. Los importes de las tasas que se cobran se cuadran con las copias de las cartas de pago que se guardan en la misma caja. Se ingresa semanalmente y no diariamente por cuestión de optimización del tiempo.

El fondo fijo de caja NO proviene de la recaudación de tasas, como se dice en el Informe de la Sindicatura, sino de un fondo de habilitación. Y existe a fin de disponer de cambio.

Respecto a la integridad de los volúmenes recaudados por ventanilla, se debe aclarar que ningún sujeto pasivo realiza un ingreso sin que se le entregue una carta de pago. Esta carta de pago corresponde a una notificación, que es numerada automáticamente por la aplicación informática, y que contiene los datos del sujeto pasivo, concepto e importe de la liquidación, la fecha de pago y las observaciones que el personal de la Unidad de Tasas cree oportunas. Una copia de esta carta de pago se envía a las unidades que gestionan el servicio objeto del pago de la tasa, la original se entrega al sujeto pasivo y otra copia se queda en la caja, como justificante del ingreso y herramienta para cuadrar la caja. Posteriormente se pasa esta documentación a la Intervención, para su fiscalización. Por lo tanto, la integridad de los importes recaudados por ventanilla queda totalmente preservada.

### **3.4 Intervención de los ingresos**

La fiscalización previa de los ingresos, a final de mes, no se lleva a cabo únicamente sobre el resumen de la naturaleza y volumen de los importes recaudados durante el mes, sino que se anexa toda la documentación relativa al ingreso. Se debe destacar que la información de los ingresos está dividida por servicios territoriales, y estos por conceptos y volumen de recaudación. La Intervención Delegada puede requerir cualquier información relativa a estas tasas.

Los ingresos no han sido nunca fiscalizados con posterioridad al registro contable, dado que para realizar este registro es necesario obligatoriamente la fiscalización previa.

## **4. Gestión de las tasas. Estructura. Procedimientos y circuitos. Sistema de información.**

### **4.1 Estructura**

#### **4.1.1 Cuestiones generales**

Para la gestión de las tasas el Departamento necesita dotarse de una estructura y establecer unos procedimientos adecuados. Cualquier actuación que busque la mejora se deberá ver acompañada de un aumento de recursos. De acuerdo con lo expuesto antes, la relación de tasas es muy larga y los ingresos bastante menores. A partir de aquí, el resultado de buscar la equivalencia de cualquier acción, que suponga una elevada inyección de recursos, con el parámetro de la eficacia, podría resultar negativo si no se tienen en consideración otros aspectos.

En primer lugar se debe marcar un escenario donde figuren los objetivos que se pretendan conseguir con las tasas. No olvidemos que la Administración es prestamista de servicios, haya contraprestación económica o no del administrado, y que la financiación de este servicio se debe hacer básicamente por los impuestos.

#### **4.1.2 Detalle de la estructura**

La gestión de las tasas se integra en la estructura de los órganos de los servicios centrales y servicios territoriales del Departamento. Es necesario recordar que la gestión de una tasa se compone de una parte económica, contable, administrativa y jurídica, que es asumida por una unidad administrativa o de tasas, y de una parte técnica, que procede de la prestación del servicio objeto del hecho imponible, y que debe ser asumida por la unidad técnica. Tanto los servicios centrales como los servicios territoriales disponen de unidades de tasas y de unidades técnicas.

La estructura presenta muchas limitaciones. Deben convivir dos funciones muy bien diferenciadas. La coordinación se hace difícil, tal y como se expone en el Informe de la Sindicatura. A la Unidad de Tasas le resultan muy lejanos los aspectos técnicos. La unidad técnica, a la inversa, lo ve como un añadido, sin demasiado sentido, a sus labores técnicas que son numerosas y que no dispone de demasiados recursos.

Por otro lado, los servicios son muy específicos. Tienen el componente que podemos denominar aspecto científico. La normativa aplicable al servicio es muy especial y variada. Tenemos normas estatales, por su consideración de básicas, normas autonómicas y normativa europea. Las personas o funcionarios que prestan el servicio pertenecen a varios cuerpos especiales de la Administración.

El Informe habla de falta de uniformidad en la interpretación de las tasas, pero a veces la uniformidad ni siquiera se presenta a nivel técnico en la realización del servicio.

La interrelación entre todas las unidades de tasas y todas las unidades técnicas de servicios de los servicios territoriales, más los servicios centrales, con la Unidad de Tasas y con las unidades técnicas centralizadas, crea situaciones anómalas, con falta de criterios de uniformidad. Esta situación podrá incidir negativamente en el volumen de recaudación.

#### **4.2 Sistema de Información**

El Informe de la Sindicatura manifiesta que la gestión de las tasas se ve dificultada por la existencia de una aplicación informática que se limita a realizar las funciones de una simple base de datos, sin aportar nada más.

Es preciso decir que al personal de la Sindicatura de Cuentas, durante la fase de investigación de su trabajo, se le comunicó que existía una aplicación informática ya entregada. Este aplicativo debe llevar a cabo la gestión integral de las tasas y los ingresos del Departamento de Salud. El aplicativo deja de ser una simple base de datos para convertirse en una herramienta de gestión.

Se trata de una aplicación abierta. En primer lugar interrelaciona las unidades económicas con las unidades de servicios. Se trabaja en acoplar esta aplicación a los nuevos sistemas de información de Registro de Industrias, Establecimientos y Productos Alimentarios y el nuevo sistema de información de las autorizaciones de centros y establecimientos sanitarios y sociosanitarios. También se hace un trabajo de unificar la información que deban recibir todas las unidades en consideración a las inspecciones ulteriores a las autorizaciones y a las de carácter periódico. En segundo lugar, se le dará una funcionalidad a nivel de contabilidad y de gestión presupuestaria. Respecto a esto, no somos independientes, dependemos de la labor que lleve a cabo el Departamento de Economía y Finanzas desde el punto de vista de la contabilidad pública y a nivel del sistema de apremio.

El aplicativo se encuentra en fase de implantación. En las pruebas han salido muchas incidencias técnicas que se han tenido que resolver. En este momento nos disponemos a establecer un plan de formación del personal que debe utilizar la aplicación, ya sea del Departamento o de los servicios territoriales. Todavía no se ha marcado un plazo de implantación definitiva. Se están buscando maneras de conseguir la implicación de todos .

#### **4.3 Consideración especial a la tasa de inspecciones ulteriores al procedimiento autorizador o periódicas.**

El acto de inspección es susceptible de una tasa. El catálogo de establecimientos y actividades que reciben el servicio y son sujetos pasivos de la tasa es grande. Tenemos por un lado el comercio minorista de alimentación, con una tipología variada que va desde carnicerías, fruterías, congelados y hornos, entre otros tipos, y por otro lado a los establecimientos de colectividades que abarcarían restaurantes y bares. Estos establecimientos no tienen número registral (RSIPAC). Tenemos también industrias alimentarias que comprenden muy distintos sectores. Van desde aceites y grasas, cereales, bebidas, detergentes, edulcorantes, aditivos y coadyuvantes, almacenes frigoríficos, platos preparados, etc. Un seguimiento especial se hace a las actividades con huevos y derivados, a la leche y derivados, a la pesca, a la transformación de la carne, a los caterings y a las grandes superficies, entre otras. También hay inspecciones respecto a materias de saneamiento ambiental, en torno a los sistemas de suministro de agua potable, campings, casas de colonias, balnearios, piscinas, alojamientos turísticos, empresas aplicadoras de plaguicidas, hogares de niños e instalaciones deportivas. Y por último tenemos la inspección sobre los laboratorios que efectúan actividades de salud ambiental y alimentaria.

El personal que presta el servicio es técnico muy especializado. Forman parte de cuerpos especiales de la Administración pública. La normativa aplicable, tal y como se ha mencionado más arriba, es muy extensa y diversa, y proviene de la legislación básica del Estado, de la Unión Europea, de la Generalidad e incluso de ordenanzas municipales que complementarían la normativa anterior. El servicio se presta descentralizado, con dependencia de cada servicio territorial del Departamento de Salud.

El primer elemento a tener en cuenta es el hecho imponible. La Ley 15/1997 se limita a establecer como hecho imponible las inspecciones o actos de control. La Ley establece en la redacción dada por la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, un escalado con tramos. Se dispone de tres tramos. Un primer tramo en el que se girará una sola liquidación de la tasa cuando las empresas, establecimientos, servicios o instalaciones son objeto de entre una y cuatro inspecciones por año. Un segundo tramo con dos liquidaciones por año cuando son objeto de entre cinco y doce inspecciones. Un tercer tramo con cuatro inspecciones cuando son objeto de trece o más inspecciones.

Esta formulación dificulta la gestión de la tasa. De acuerdo con esto, el punto 2.2.2 y el cuadro 2.2.B del Informe de la Sindicatura difícilmente pueden ser aceptados. La Sindicatura contabiliza actividades y servicios que, como mínimo, constituyen hechos imponibles no liquidados. En primer lugar, se debería indicar que sólo se refiere al tipo de tasa que ahora nos ocupa. Después, aparecen muchas dudas sobre su corrección, dado que no todas las visitas generan tasas, puesto que se debe aplicar esta formulación de los tramos.

Sería preciso también que la Sindicatura indicara que los apartados e), f) y g) del punto 2.2.2 se refieren casi exclusivamente a la tasa por inspecciones.

Por otro lado, y a partir de aquí, se tienen dudas respecto al apartado h) en el que figura como pendiente de contabilizar, a 31 de diciembre de 2004, el importe de 892.865 euros. Repetimos que muchas visitas inspectoras no son susceptibles de generar tasa. Del mismo modo se puede decir del cuadro 2.2.C. donde se refiere a tasas acreditadas. Volvemos a incidir en la dificultad de considerar las justificaciones.

En la tasa por el acto de inspecciones es donde se observan mejor los defectos de los circuitos y de los procedimientos. Puede pasar mucho tiempo desde que se realiza el servicio de la inspección hasta que se notifica la tasa. Es, por lo tanto, una situación muy perturbadora para todos. A nivel de sistemas de información la situación también es grave. La Unidad de Tasas puede disponer de una información diferente a la unidad técnica del servicio.

Se debería racionalizar el sistema de esta tasa. Se realizan trabajos a nivel de integrar los sistemas de información registral con el de tasas. También se piensa en una modificación de la tasa a nivel legislativo que implicaría modificar totalmente los circuitos. Las unidades de servicios o

técnicas intervendrían poco. Se giraría la tasa independientemente de la visita de inspección estrictamente considerada. La liquidación se haría sobre los establecimientos que potencialmente pueden ser susceptibles de recibir la inspección y se aplicarían los tramos antes mencionados en función de la categoría del establecimiento.

#### **4.4 Consideración especial a la tasa del servicio de análisis de los laboratorios de salud pública.**

En esta tasa se aprecia mucho la falta de uniformidad de criterios. Esta falta incluso proviene del servicio prestado. Para algunos servicios territoriales, se debe realizar por un supuesto un tipo determinado de analíticas, mientras que por otros servicios territoriales, otro tipo.

La uniformidad se puede buscar en la adopción de criterios únicos para todos en base a la elaboración de circulares o instrucciones.

#### **4.5 El peligro de la doble imposición. Liquidar por encima del coste del servicio.**

Se puede caer en el peligro de liquidar más de una sola vez por un solo servicio prestado.

Se puede confundir, y la Ley no facilita las cosas, el hecho imponible de la tasa de control sanitario de animales y sus productos con la tasa de inspecciones ulteriores o productos.

También la tasa por inspecciones ulteriores o periódicas se puede confundir con la cuota de residuos de la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos.

El Informe de la Sindicatura en el punto 2.2.3, en el mismo lugar en que trata de la tasa de autorizaciones de industrias y productos y la de inspecciones ulteriores y periódicas sitúa los controles efectuados en el marco del Plan de investigación de residuos en animales y carnes frescas en Cataluña (PIRACC). Es preciso decir que los controles del PIRACC no tienen nunca por objeto una tasa de inspecciones ulteriores o periódicas, sino que tienen por objeto la cuota de investigación de residuos que figura en la tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos, y que los sujetos pasivos de las tasas son los establecimientos que realizan la actividad de sacrificio de animales.

Se pueden tener dudas de aplicar la tasa de inspecciones, cuando lo que se ha acabado haciendo en la visita es el encargo de una analítica.

Otro aspecto es el peligro de liquidar por encima del coste del servicio. La Ley tiene muchas lagunas que se plasman aquí. Sería el caso de las autorizaciones de productos e industrias donde una simple anotación de un

elemento registral recibe la misma consideración que todo el procedimiento autorizador entero. Al considerar si es o no elevado el precio del servicio, tiene mucho cuidado el personal del Departamento. Lógicamente, este cuidado no lo tiene el personal de la Oficina de Gestión Unificada, donde el administrado también puede pagar la tasa.

También, en todo esto, se deberían unificar criterios mediante circulares.

## **5. Aspectos generales de todas las tasas**

### **5.1 El concepto de pago por adelantado**

La mayor parte de las tasas del Departamento son por adelantado. Se reconoce el hecho de que alguna vez se haya podido prestar el servicio sin ocuparse de si había pagado o no la tasa. Podía haber pasado en la tasa de autorización de centros y establecimientos sanitarios. Se deben realizar acciones a fin de concienciar a los técnicos de los procedimientos autorizadores de solicitar al interesado que aporte la carta de pago de la tasa, junto con el resto de la documentación.

La Sindicatura realiza la observación de que el Reglamento de tasas establece que una orden del consejero/a establezca el pago por adelantado. En primer lugar, las tasas de pago por adelantado se prevén en el articulado de la Ley 15/1997. Por otro lado, el artículo 3, apartado 2 es confuso. Dispone que por orden cada Departamento debe hacer una relación de tasas con pago por adelantado. De la lectura del precepto parece que la orden deba tener un carácter informativo y no autorizador del procedimiento por adelantado.

La Sindicatura de Cuentas en su Informe, apartado d) del punto 2.2.2, manifiesta que a 31 de diciembre de 2004 quedaba pendiente de cobrar un importe acumulado de 547.039 euros por tasas que deberían haber sido cobradas por adelantado. La cantidad genera dudas, dado que es muy elevada. Posiblemente aquí figuran datos de las inspecciones ulteriores y periódicas, que no son por adelantado, y que están en el mismo capítulo de la Ley que las autorizaciones.

### **5.2 Vía de apremio**

Se valora el esfuerzo de los servicios territoriales en Lleida por la publicación de edictos para las notificaciones y así poder abrir el procedimiento ejecutivo, pese a las carencias que puedan haberse observado.

Se debe hacer un esfuerzo para activar el tema del procedimiento ejecutivo. La nueva aplicación informática nos da herramientas, si bien es preciso que el sistema se integre al de Economía y Finanzas. Es preciso decir que la aplicación para las ejecutivas del Departamento de Economía y Finanzas es obsoleta e impide recibir automáticamente la información que ha tramitado

nuestra aplicación. La información que se envía a Economía y Finanzas es en soporte papel.

Respecto a la base de datos hecha en "Access", a que se refiere el Informe de la Sindicatura, se debe considerar que esta aplicación sí estaba preparada para efectuar la gestión del procedimiento en vía de apremio de las deudas, grabando las correspondientes certificaciones en *disquete*, el cual era enviado a "posteriori" al Departamento de Economía y Finanzas. Posteriormente, el mismo Departamento de Economía y Finanzas varió las instrucciones y formato en que debían ser enviadas las certificaciones en vía de apremio, por lo que se utilizó paralelamente el sistema integrado de tributos de Economía y Finanzas, con "Host", a fin de enviar la información telemáticamente por este medio, a partir de los informes que se obtenían en soporte papel de las bases de datos de cada servicio territorial.

### **5.3 Tasas recaudadas por entidades adscritas al Departamento de Salud**

Con respecto a las tasas liquidadas por el Servicio Catalán de la Salud, y de acuerdo con la información facilitada por este organismo, en relación con su punto 2.4, apartado a), del Informe de la Sindicatura, el cual manifiesta la incorrecta imputación presupuestaria de determinados ingresos, se debe considerar que las inscripciones en convocatorias de selección de personal, como mínimo en el caso del CatSalut, no se pueden entender como una "prestación de servicios", dado que no forma parte de la actividad principal del organismo, y que no es un servicio que se preste a los ciudadanos ni tampoco a su personal. Se debe entender que es una tasa que se paga por acceder a una convocatoria pública y que es correcta la imputación de estos ingresos al concepto presupuestario 399 de ingresos varios.

## **6. Tasa de inspección y control sanitario de animales y sus productos**

### **6.1 Antecedentes**

Regulada en el capítulo IV del título VII de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña y desarrollada en su Reglamento. La Ley es el resultado de la transposición de las directivas comunitarias sobre financiación de inspecciones y controles veterinarios. El texto está basado en el modelo de transposición efectuado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con la participación de todas las comunidades autónomas del Estado español.

Respecto a la regulación del servicio gravado por la tasa, se debe matizar que las referencias normativas del Informe de la Sindicatura no tienen efecto con la entrada en vigor a 1 de enero de 2006 de los reglamentos de la Unión Europea.

Hay una disparidad de resultados en la implantación de la tasa respecto a las comunidades autónomas del Estado e incluso en los diferentes estados de la Unión Europea. Cataluña es la Comunidad Autónoma que más normalizada tiene esta implantación. Son muchas las comunidades autónomas que todavía no liquidan y otras obtienen resultados muy irregulares. Las dificultades giran en torno a presiones del sector cárnico, que llegó a impugnar judicialmente cualquier disposición normativa que desarrollara la Ley.

La tasa del capítulo IV es la de más gran recaudación de toda la relación de tasas del Departamento de Salud.

## **6.2 Tarifas de la tasa**

La Ley 15/1997 establecía las mismas tarifas que el modelo de transposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Eran las tarifas de la Directiva comunitaria con la reducción máxima autorizada del 55%. La bonificación o reducción por los auxiliares o ayudantes seguía el modelo y los importes del texto consensuado en el Consejo. La gran novedad en relación con el modelo era el incremento de tarifas por nocturnidad y festivos, que después se detallará.

El Departamento adoptaba el criterio de no actualizar los importes de esta tasa. Y quedaba excluida del aumento que se aplicaba cada año por Ley de presupuestos al resto de las tasas, en función de aplicar un coeficiente sobre el incremento del IPC. No es hasta la Ley 7/2004, de acompañamiento de presupuestos que se modifican los importes. En la última Ley de presupuestos la tasa ha quedado incluida en la actualización de impuestos juntamente con el resto de las tasas de la Generalidad.

El Informe de la Sindicatura hace referencia al Reglamento 882/2004. Expresa que las tarifas se encuentran por debajo de los mínimos comunitarios establecidos. Se debe considerar, y también lo hace la Sindicatura, que nos encontramos en un plazo transitorio, hasta enero de 2008, en el que se pueden aplicar las tarifas de la Directiva 85/73.

La futura aplicación del Reglamento obligará a un nuevo replanteamiento de las tasas a nivel legislativo.

## **6.3 Gestión de la tasa**

La tasa se gestiona de una manera centralizada por la Unidad de Tasas del Departamento de Salud. El procedimiento está regulado por el Decreto 277/1999 de tasas y precios públicos. El procedimiento de liquidación es por autoliquidaciones trimestrales. El sujeto pasivo debe declarar el hecho imponible y simultáneamente proceder al pago de la cantidad que resulta de su liquidación. La Orden de 28 de noviembre de 2001 aprueba el vigente modelo de autoliquidación. El Departamento facilita a cada sujeto pasivo

potencial un impreso de autoliquidación, mediante carta personalizada, antes del comienzo del plazo voluntario de presentación.

Los sujetos pasivos también pueden realizar la autoliquidación y el pago por la vía telemática, en la web de la Generalidad.

#### **6.4 El servicio: Horarios festivos y nocturnos. Anticipos por auxiliares. Varias actividades simultáneas. "Ante mortem" en granja en el averío.**

##### **6.4.1 Horarios festivos y nocturnos.**

De acuerdo con lo antes expuesto, el recargo por horarios festivos y nocturnos era la gran novedad de la Ley 15/1997 en relación con el modelo de transposición del Consejo. Se introdujo por la vía de enmiendas por un grupo parlamentario. Cataluña era la única comunidad autónoma que tendría este recargo. La Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas administrativas y de carácter fiscal, lo derogó.

En el apartado b) del punto 2.3.2 manifiesta que la prestación en estos horarios debería reflejarse en estudios económicos. Se debe considerar que no hay ninguna vulneración de la legalidad. El coste es un elemento de máximos. El importe no puede ser superior al coste del servicio prestado. La reducción de la Directiva comunitaria del 55% es en relación con unas tarifas que la propia Directiva ha establecido, y el resultado de aplicar la reducción es el importe mínimo permitido por la tarifa. Todo el mundo interpreta esto como un importe tarifario independiente de cualquier explicación que se pueda hacer sobre el coste del servicio.

La Sindicatura en dicho punto, sobre las actuaciones en este tipo de horario de los veterinarios, realiza un cálculo y obtiene un promedio anual sobre contratación parcial. Desde el Departamento se desconoce cómo se ha llevado a cabo este cálculo, esencialmente con respecto a si se ha tenido en cuenta lo dispuesto en la normativa vigente sobre trabajo nocturno.

##### **6.4.2 Anticipos por auxiliares**

Los servicios prestados por los auxiliares conllevan una deducción en la cuota. Esta figura será tratada más adelante de manera más detallada.

##### **6.4.3 Varias actividades simultáneas**

El sujeto pasivo puede realizar de una manera simultánea o integrada las actividades de sacrificio, de despiece y almacenamiento. Cuando el servicio de inspección se preste de este modo simultáneo la Ley prevé la aplicación por parte del sujeto pasivo en su autoliquidación de la fórmula de la acumulación de cuotas. El sujeto pasivo sólo deberá pagar la cuota por una de las tres actividades. Pagará sólo sacrificio si realiza las tres actividades. También sólo pagará sacrificio si realiza esta actividad más

cualquier otra de las dos. Y sólo almacenamiento si se acumula esta actividad a la de despiece.

La redacción legal es algo confusa, también proviene del modelo del Consejo y se basa en la Directiva comunitaria. La interpretación pasa por lo que debe suponer el servicio que realiza el veterinario. Si en el momento de inspeccionar sacrificio también lo hace por despiece y almacenamiento, se entiende que el servicio prestado por el sacrificio se subsume en el prestado por las otras dos actividades.

Lo que puede pasar es que acumule cuotas y, por ejemplo, pague por sacrificio, siendo este servicio inferior al que se presta por despiece. O sea, aplicando la acumulación de cuotas paga por sacrificio mucho menos de lo que debería pagar por la otra o las otras actividades.

Es preciso decir que se está de acuerdo en las apreciaciones de la Sindicatura y se debe acentuar el control.

#### **6.4.4 “Ante mortem” en granja en el averío.**

La Ley permite una reducción del 20% cuando la prestación del servicio de inspección “ante mortem” de averío sea hecha por los veterinarios habilitados en la explotación.

Se debe considerar lo mismo que lo expresado en el anterior punto y acentuar el control.

### **6.5. Los auxiliares de inspección veterinaria**

#### **6.5.1 La figura del auxiliar de inspección.**

La figura del auxiliar se prevé en la normativa comunitaria y en el Real decreto 147/1993, de 29 de enero, de regulación de las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas.

Las funciones del auxiliar son de apoyo al veterinario oficial y están bajo la dependencia funcional y autoridad de este.

Cataluña implanta la figura del auxiliar con una normativa específica. Es el Decreto 319/2000 el que regula y establece sus funciones. Impugnado por el Sindicato de Veterinarios en relación con el alcance de la delimitación de la dependencia orgánica y funcional, en torno a la empresa y a la autoridad sanitaria. Una sentencia anula el artículo 4 de la disposición normativa.

El Decreto 138/2003, de 27 de mayo, sustituye y deroga el anterior Decreto.

La implantación de la figura del auxiliar es fruto de una situación determinada. El procedimiento de infracciones abierto por la Comisión Europea resuelto en el año 1999 considera que en determinados mataderos de Cataluña la inspección resulta insuficiente.

El empresario está sometido a la competencia comercial, principalmente en virtud de su condición de exportador, y la inspección es un valor añadido que aumenta la calidad de su producto.

Por otro lado, la Comisión Europea realiza también un toque de atención a la Administración pública como autoridad sanitaria y responsable de la inspección.

La Administración pública busca soluciones para la mejora de sus actuaciones de control sanitario por razón del interés de que la Salud pública de los ciudadanos sea la mejor.

La falta de recursos por parte de la Administración, y ante la imposibilidad de ampliar el cuerpo de veterinarios oficiales o establecer un nuevo cuerpo funcional que realice acciones de apoyo al veterinario, hace buscar nuevas vías.

Las soluciones giran en torno a la figura del auxiliar. En todo momento se ha considerado que el auxiliar no debe depender nunca del matadero, ni funcional ni orgánicamente, pese a los defectos formales y jurídicos que se podían imputar al Decreto 319/2000.

#### **6.5.2 Convenios suscritos por el Departamento por la prestación del servicio.**

En primer lugar, el título de este punto es copia del enunciado del punto 2.3.4. del Informe de la Sindicatura. O sea, hay un reconocimiento implícito de una contraprestación por la parte que suscribe el convenio junto con el Departamento. Esto es muy importante. No nos encontramos con ninguna subvención. Se solicita que el Informe de la Sindicatura lo reconsidere y realice las oportunas revisiones.

La figura del convenio es un híbrido y evidentemente discutible. No está sometida a la Ley de contratos, pese a que en las últimas modificaciones legales se haya querido reconducir esta figura, sin ninguna regulación específica, con la introducción de unos límites que lo acercan al ámbito contractual.

También puede haber convenios que engloban aportaciones de la Administración sin ninguna contraprestación por la otra parte firmante. Se acercaría en este caso el convenio a las subvenciones o a las medidas de fomento. La Ley estatal de subvenciones prevé arbitrar subvenciones por la vía de convenios. Se niega rotundamente que este sea el caso que nos ocupa.

La situación o construcción jurídica es muy clara. El concepto de conveniar se cumple perfectamente. Nos encontramos con acuerdos entre dos

partes para llevar un proyecto común. El abanico de contraprestaciones es muy claro, se mire como se mire y con varios puntos de vista.

El interés de la Administración se constata perfectamente. Esta tiene unas competencias legalmente asumidas respecto a la inspección. Se debe efectuar un servicio, que se puede considerar en este caso que lo encarga al exterior. Si no lo encargara fuera debería dotarse de nuevos recursos, esencialmente humanos, ante la evidente situación, de acuerdo con lo expresado, de deficiencias en la inspección y necesidad de mejora.

La persona jurídica que suscribirá el convenio, de acuerdo con los objetivos fundacionales, también tiene un interés en la prestación de este servicio y necesita una contraprestación de la Administración para acercarse a sus finalidades.

La solución expresada supone que el auxiliar nunca deba guardar una dependencia con el matadero, que dependa funcionalmente de la autoridad del veterinario oficial y que la entidad que los contrata, y suscribe el convenio, tenga cuidado de los derechos y obligaciones de los auxiliares como colectivo de trabajadores.

### **6.5.3 Convenios suscritos con la Fundación de Industrias de la Carne (FIC)**

#### **6.5.3.1 Convenios suscritos.**

En fecha 8 de marzo de 2001 se suscribió un convenio con el Departamento de Salud con la FIC para la implementación de la figura del auxiliar. El convenio era de alcance plurianual y acababa su vigencia el 31 de diciembre de 2004.

El mes de septiembre de 2001 se firmó un convenio diferente entre las mismas partes para la mejora de las condiciones de los servicios veterinarios. En el año 2005 se firma entre el Departamento y la FIC un convenio que debe sustituir el de 8 de marzo de 2001 y que también engloba la mejora de las condiciones de los servicios de inspección. El texto del convenio es mucho más exhaustivo que el anterior y engloba unos nuevos mecanismos de control y seguimiento de la ejecución del convenio, a fin de que se ajuste a los objetivos del propio texto.

El alcance de este convenio también es plurianual.

Respecto a la consideración del Informe sobre la plurianualidad y de que la aportación del Departamento fuera nominativa en los presupuestos del año, desde el Departamento no se ha llegado nunca a esta consideración. Por esta regla todo gasto plurianual debería constar nominativamente en el presupuesto del ejercicio correspondiente, y no es así. Por otro lado, una vez más, es preciso indicar que el expediente no se tramita como subvención.

### **6.5.3.2 Incidencias con la FIC en la ejecución del convenio.**

En primer lugar, se toma nota de la situación registral de la FIC. En segundo lugar, se reconoce que se debe incidir en los aspectos de seguimiento de control de la ejecución del convenio. Es preciso recordar que el nuevo convenio de 2005 está dotado de nuevos mecanismos y que es necesario que se utilicen correctamente.

### **6.5.3.3 Incidencias con la FIC en la prestación del servicio.**

En el apartado a) del punto 2.3.3.1 del Informe de la sindicatura se afirma la existencia de 6 auxiliares de inspección veterinaria no habilitados por el director general de Salud Pública. Este incumplimiento no constaba, de acuerdo con la información que nos ha facilitado la Dirección General de Salud Pública. Interesaría conocer más datos.

El Departamento siempre comunica a la FIC las incidencias detectadas a fin de que las solvete, y se da copia a los servicios territoriales para que hagan el seguimiento.

Los hechos descritos en el Informe de la Sindicatura constituyen incumplimiento de la FIC en las condiciones del convenio firmado. El convenio vigente entonces no detallaba las condiciones sobre la presencia de los auxiliares ni se concretaba el servicio a que obligaba. Esto se ha intentado corregir en el nuevo convenio. Se define la presencia permanente y se instauran nuevas formas de control.

El Informe parece considerar que el incumplimiento debe conllevar a la revocación de la habilitación del auxiliar, y esto no es correcto. El Decreto reserva esto al incumplimiento de las funciones, en base a la dependencia funcional, mientras que los incumplimientos laborales forman parte de las medidas a adoptar por parte de la FIC, a partir de la norma laboral que resulte de aplicación. Tampoco se puede aceptar la sugerencia de revocación a título individual contra el trabajador por motivo de incumplimiento colectivo a la empresa a que pertenezca.

Con respecto al apartado b) del punto 2.3.4.1, las incidencias descritas no se abordaron en el seno de la Comisión de Seguimiento, sino en un grupo de trabajo que se creó a los efectos y se reunió durante los años 2001 y 2002, con responsables del Departamento, de los servicios territoriales y de los mataderos. En esa mesa era donde se podían coordinar las actuaciones y comentar las incidencias. La Comisión creada por el convenio de 2001 no podía, ni por periodicidad, ni por composición, atender el día a día.

De acuerdo con lo expresado, el Servicio de Veterinaria solicita la supresión de la conclusión 11 del Informe de la Sindicatura.

#### **6.5.4 Convenios suscritos con la Fundación Alimentaria Cárnica Catalana (FACC)**

##### **6.5.4.1 Convenios suscritos.**

El Departamento de Salud suscribió en fecha 18 de noviembre de 2003 tres convenios con esta entidad. Un primer convenio tenía por objeto la implantación de la figura de los auxiliares, un segundo convenio las condiciones de la inspección, mediante la adecuación de los equipamientos, implantación de sistemas de información y condiciones higiénicas, mientras que el tercer convenio tenía por objeto la mejora de las condiciones en acciones de seguridad sanitarias en las salas de despiece y almacenamiento. La vigencia de este tercer convenio, con la misma fecha que los anteriores, era del 1 de enero a 31 de diciembre de 2004.

##### **6.5.4.2 Personalidad jurídica de la entidad.**

La Sindicatura constató, y así nos lo comunicó en una nota expresa, defectos de esta entidad a nivel registral, lo cual supone que la entidad no tenía capacidad jurídica en el momento de suscribir los convenios.

Se tomó constancia de la nota. Evidentemente, hasta que los defectos no se subsanen por la entidad, el Departamento no podrá establecer con esta ninguna relación a nivel de convenios o de otra figura jurídica. Pero la apreciación es diferente a la que figura en el Informe de la Sindicatura. En primer lugar, y de acuerdo con lo expresado anteriormente, cuando se hacía referencia a la FIC, los actos jurídicos no se pueden considerar objeto de una subvención y, por lo tanto, no es posible aplicar la normativa de subvenciones, o sea, el artículo 99, b) del texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas y la Ley estatal de subvenciones. Se debe acudir a la normativa civil y al procedimiento administrativo. La revocación que se establece en la normativa de subvenciones no procede. La vigencia del convenio se agotó antes de constatar la nulidad. La contraprestación se había realizado, así como los efectos de los actos administrativos, por lo que no se puede volver atrás.

#### **6.6 La deducción de los auxiliares en la tasa**

Es una bonificación o beneficio fiscal. Figuraba en el modelo de transposición de la Directiva comunitaria del Consejo Fiscal y Política Financiera. Incluso se establecía en el modelo del Consejo de anteriores directivas. Esta bonificación la adoptaron todas las comunidades autónomas.

Es necesario hacer el ejercicio de situar la deducción en el tiempo. En el año 1997, de aprobación de la tasa, todavía ninguna comunidad autónoma había implementado y regulado la figura del auxiliar. Seguramente en la redacción del precepto legal no se pensaba en un desarrollo tan com-

plejo como el llevado a cabo en Cataluña, primero mediante el Decreto 319/200 y después con el Decreto 138/2003.

La regulación en ese momento no existía. Se hizo una consulta a alguna de las pocas comunidades autónomas que cobraban las tasas y la idea era ser permisivos al aceptar la deducción. Galicia, sin ninguna regulación, habilitaba o expedía sin más un certificado mediante el cual constaba que el establecimiento con personal propio prestaba apoyo o ayuda al veterinario para efectuar la inspección.

El planteamiento de Cataluña sería diferente y elaboraría toda una regulación, que comportaría un sistema determinado para la implantación de la figura del auxiliar. Hablamos de procedimiento de habilitación, contenido de la formación, formación, establecimiento de funciones, etc.

Así pues, en Cataluña sólo se pueden concebir las deducciones a partir de este sistema.

Otro tema, y de acuerdo con la referencia de la Sindicatura, es considerar si la deducción puede ser factible en un sistema en que el sujeto pasivo no soporta el coste del auxiliar que justifica la deducción. Legalmente parece que puede disfrutar de la deducción, y más con la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2000, donde hay un reconocimiento del sistema.

Habría un contrasentido, y la deducción no sería posible nunca, si aplicásemos la consideración de antes, puesto que los auxiliares no pueden depender nunca del matadero. Se debe decir, sin embargo, que el propio sistema genera muchas dudas y posiblemente en un futuro sea objeto de replanteamiento.

Queda claro, sin embargo, que se deben controlar por parte de la Administración las deducciones que se efectúen por los sujetos pasivos y no incluir los que no figuren dentro del sistema. La mala aplicación de las deducciones puede comportar un grave perjuicio en el cómputo de ingresos.

### **6.7 Recaudación de la tasa**

La Administración es preciso que incida en la realización de acciones para conseguir un aumento de la recaudación que la acerque a los cálculos potenciales a nivel de previsiones.

El sistema de las liquidaciones provisionales de oficio debe quedar perfectamente normalizado. Es preciso que decir que actualmente se han girado requerimientos a las empresas que no realizaban la obligación de autoliquidar y a las que lo efectuaban erróneamente. También se ha llevado a cabo un muestreo en las empresas donde se deberían cursar estas autoliquidaciones provisionales.

También se debe incidir en los plazos y en girar recargos por las autoliquidaciones efectuadas fuera de plazo.

Es necesario utilizar las herramientas que ya nos da la normativa para realizar controles en las autoliquidaciones. En primer lugar, se debería poner en práctica el libro de liquidaciones que prevé la Ley y desarrolla el Reglamento de tasas. En segundo lugar, se deben utilizar las facultades de control y coordinación entre Salud y Economía y Finanzas, de acuerdo con lo establecido por la Ley.

De los datos que nos proporciona el Informe de la Sindicatura se debe considerar en el punto 2.3.5 que la afirmación de que el número de establecimientos sujetos pasivos de la tasa es aproximadamente de 1380, se debería relativizar, dado que presenta dudas. Es preciso ver los establecimientos que si bien están registrados no realizan actividades, pese a que no estén dados de baja. Hay muchos establecimientos que se dan de alta en una serie de actividades que nunca realizarán. Otros cuando cesan la actividad no comunican la baja. Todo esto hace que sea muy difícil localizar el número concreto de sujetos pasivos y que el dato aportado sea dudoso.

La estimación de recaudación utilizada en el punto 2.3.8 del Informe de la Sindicatura también puede resultar incorrecta si ha sido realizada en base a la encuesta del DARP. Se debería partir de los datos conocidos por el Departamento de Salud.”

## 5. COMENTARIOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS

Una vez vistas las alegaciones presentadas por el Departamento de Salud al proyecto de Informe de fiscalización 4/2005-C, con relación a los ingresos por tasas del Departamento de Salud, ejercicios 2002-2004, se mantienen las observaciones hechas por la Sindicatura de Cuentas en los términos que se mencionan en el Informe, excepto por lo que se refiere al importe que consta en el último párrafo de la observación d) del apartado 2.2.2 del Informe que, de acuerdo con el punto 5.1 *El concepto de pago por adelantado* de las alegaciones, se ha modificado a la baja.

No obstante, con respecto a algunas de las alegaciones presentadas se hacen los siguientes comentarios:

- En referencia al punto 2 *Coste del servicio prestado. Estudios económicos* (apartado 2.1.2, letra a, del Informe), la Sindicatura incluyó en el escrito dirigido a la Dirección General de Servicios del Departamento de Salud de fecha 11 de febrero de 2005, el detalle de la relación de documentación necesaria para la fiscalización de las tasas del Departamento, donde figuraba la petición de todos los estudios de costes aprobados en relación con las tasas vigentes en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, así como sus actualizaciones posteriores. En consecuencia, el Departamento de Salud tenía la obligación de entregar al órgano fiscalizador la documentación solicitada, en caso de existir.

El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto que para cinco tasas de nueva creación introducidas por las leyes de medidas fiscales y administrativas de los años 2001, 2003 y 2004, por un lado, y para los cambios introducidos por las leyes de medidas fiscales y administrativas de los años 1999, 2000 y 2002 en las tarifas de determinadas tasas aprobadas por la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, por otro lado, no han sido facilitados a la Sindicatura estudios de costes que los justifiquen.

- En referencia al punto 3.3 *Gestión del dinero en efectivo por las tasas cobradas en las dependencias* (apartado 2.2.2, letra j, del Informe), durante el trabajo de fiscalización, la Sindicatura solicitó a los responsables de las correspondientes unidades de tasas de los servicios territoriales del Departamento la documentación de los fondos fijos de caja constituidos, sin que le fuera entregada ninguna documentación que aportara evidencia en este sentido. Asimismo, estos responsables confirmaron en varias ocasiones la existencia de fondos de efectivo en la caja procedentes de la recaudación de tasas.

Por otro lado, la existencia de cartas de pago emitidas por triplicado cuando se cobra una tasa al sujeto pasivo es una condición necesaria pero no suficiente para preservar la integridad de los importes recaudados. Así, como se expone en el apartado 2.2.2, letra j, del Informe, aspectos como la falta de segregación en las funciones de liquidación y cobro de las tasas; la inexistencia de registros o libros de caja extracontables que soporten los movimientos de entrada y salida de efectivo; la falta de formalización de arqueos de caja periódicos; el incumplimiento en el ingreso diario de la recaudación en cuentas restringidas y, la existencia de impresos de liquidaciones tributarias sin sellar y firmar por persona autorizada, constituyen debilidades de los circuitos de liquidación y cobro que ponen en duda la integridad de los ingresos por tasas realizados en las dependencias del Departamento de Salud.

Tampoco consta a esta Sindicatura que se envíe a la Intervención la totalidad de liquidaciones tributarias y cartas de pago que soportan la recaudación de las tasas del Departamento de Salud.

- En referencia al punto 4.2 *Sistema de información* (apartado 2.2.2, letra c, del Informe), la Sindicatura tenía constancia de que existía una nueva aplicación informática en fase de prueba para la gestión de las tasas. A pesar de ello, el trabajo de fiscalización ha evaluado la aplicación informática actualmente en funcionamiento, sin entrar a considerar la existencia de otros aplicativos los cuales se ha constatado, sin embargo, que se encuentran inoperativos dada la multitud de errores e incidencias que presentan, como manifiesta el mismo Departamento. Por este motivo, la Sindicatura ha evitado pronunciarse sobre un sistema para cuyas incidencias técnicas no existe una previsión cierta sobre el plazo de resolución y que, en consecuencia, no tiene fijado un plazo de implantación.

- En referencia al punto 4.3 *Consideración especial en la tasa de inspecciones ulteriores al procedimiento autorizador o periódicas* (apartado 2.2.2, letra c, y cuadro 2.2.B del Informe), la Sindicatura ha constatado la existencia de un conjunto de servicios y actividades producidos en el período 2002-2004, constitutivos de hechos imponibles regulados en la Ley de tasas y precios públicos para los que no se ha liquidado ninguna tasa. En este sentido, los datos resumidos en el cuadro 2.2.B han sido aportados por los diferentes servicios territoriales, en concepto de servicios prestados pendientes de liquidar, y, por lo tanto, se supone que se ajustan a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en relación con los baremos de liquidación.

Por otro lado, el importe pendiente de contabilizar a fecha 31 de diciembre de 2004, de 892.865 €, está constituido por tasas acreditadas y liquidadas en el conjunto de los servicios del Departamento en dicha fecha. Por este motivo, no se puede poner en duda la justificación de este saldo.

- En referencia al punto 5.1 *El concepto de pago por adelantado* (apartado 2.2.2, letra c, y cuadro 2.2.B del Informe), de acuerdo con el texto de la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, el pago de la tasa se exigirá necesariamente con anterioridad a la prestación del servicio en 6 de las 24 tasas del Departamento de Salud vigentes en el período 2002-2004, mientras que en las 18 tasas restantes, la exigencia del pago por adelantado es facultativa.

El Decreto 277/1999, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, establece en su artículo 3, apartado 2, que “mediante una orden del consejero, cada departamento debe hacer una relación de las tasas cuyo pago se debe efectuar por adelantado y determinar el momento o plazo en que se debe proceder a su pago”. El trabajo de fiscalización ha puesto de manifiesto la inexistencia de ninguna orden del Departamento de Salud en este sentido.

Finalmente, se acepta la alegación incluida en el último párrafo del punto 5.1, de modo que se ha hecho de nuevo el cálculo de las tasas pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2004 que deberían haber sido cobradas por adelantado, y resulta la cantidad de 226.012 €. Se han realizado las oportunas modificaciones en el texto del Informe.

- En referencia al punto 5.3 *Tasas recaudadas por entidades adscritas al Departamento de Salud* (apartado 2.4, letra a, del Informe), la Sindicatura se reitera en su observación sobre la incorrecta imputación presupuestaria de los ingresos obtenidos por la liquidación de tasas por inscripción en convocatorias de selección de personal, que corresponde al artículo 31 del presupuesto de ingresos.

En ese sentido, la estructura de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 2006, aprobada en la Orden ECF/241/2005, de 31 de mayo, del Departamento de Economía y Finanzas, establece, en los mismos términos expresados por la Sindicatura, la imputación presupuestaria de los ingresos con origen en derechos de matrícula y derechos de oposiciones en el artículo 31, de prestación de servicios, bajo el concepto 313.

- En referencia al punto 6.4.1 *Horarios festivos y nocturnos* (apartado 2.3.2, letra b, del Informe), la Sindicatura ha transcrito en su Informe el número de veterinarios con dedicación parcial obtenido de la información facilitada por los diferentes servicios territoriales del Departamento: 35, en el año 2002; 36, en el año 2003 y, 36, en el año 2004. La media anual de veterinarios a tiempo parcial es, por lo tanto, de 36.
- En referencia a los puntos 6.5.2 *Convenios suscritos por el Departamento de Salud para la prestación del servicio* y 6.5.3 *Convenios suscritos con la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC)* (apartado 2.3.4.1, letra c, del Informe) en la parte que se discute la naturaleza jurídica de los convenios en cuestión, la Sindicatura reitera su posición sobre la naturaleza de subvención de los fondos entregados.

Los distintos convenios mencionados no son convenios interadministrativos (artículo 3.1.c de la Ley de contratos de las administraciones públicas), en la medida que, en todos los casos, una de las partes es una entidad privada: la Fundación Privada de Industrias de la Carne (FIC). La exclusión de dichos convenios de la Ley de contratos de las administraciones públicas (artículo 3.1.d) sólo se puede justificar –descartada la inexistencia de contraprestación pecuniaria– porque se trata, en el actual modelo, de una prestación de servicios efectuada por la FIC, cuyo beneficiario no es la Administración, sino terceras entidades: los establecimientos cárneos donde los auxiliares veterinarios realizan su actividad. Que la prestación de servicios sea, en definitiva, en los mataderos hace coherente, por otro lado, la posibilidad de deducirse, en los casos que corresponda, los costes de los anticipos del personal auxiliar de inspección veterinaria (artículo 159 de la Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos).

En ese sentido, las entregas de fondos objeto de los convenios, en la medida que no resultan de una contraprestación directa de la FIC al Departamento, y, además, cumplen los requisitos de afectar a un proyecto definido, cuya finalidad es el fomento de una actividad de interés público, responden claramente a la naturaleza de una subvención articulada a través de un convenio, que se encuentra prevista en la regla quinta del artículo 94 de la Ley de finanzas públicas.

- En referencia al punto 6.5.3.1 *Convenios suscritos (con la FIC)* (apartado 2.3.4, letra c, del Informe), la Sindicatura no dice que la ley establece la obligatoriedad de que cualquier gasto plurianual deba estar consignado nominalmente en el

presupuesto, sino que, al tratarse los fondos entregados por el Departamento a la FIC de subvenciones, el carácter plurianual de los compromisos adquiridos a cargo de ejercicios futuros se debería haber consignado mediante un crédito nominativo.

- Con respecto al punto 6.5.3.3 *Incidencias con la FIC en la prestación del servicio* (apartado 2.3.3.1, letras a y b, del Informe), en el listado de auxiliares de veterinaria facilitado por la Dirección General de Salud Pública, referido al período 2001-2004, no consta el nombre de seis auxiliares de inspección veterinaria que, de acuerdo con la documentación de los servicios veterinarios oficiales, han prestado servicios de apoyo en las labores de inspección.

Por otro lado, los anexos III y IV del Protocolo de actuaciones suscrito entre el Departamento de Salud y la FIC en los términos del convenio de colaboración para la implementación de la figura del auxiliar de inspección veterinaria para el período 2001-2004, establecen los procesos de revocación de la habilitación y de notificación de las incidencias manifiestas en las labores de los auxiliares. Estos anexos prevén la posibilidad de revocación de la habilitación del personal auxiliar de inspección cuando se constate que no se realizan correctamente las labores que prevén los decretos 319/2000, de 27 de septiembre, y 138/2003, de 27 de mayo, así como la consideración por parte del Departamento de incidencias de tipo funcional o bien de tipo laboral con repercusión funcional.

- En referencia al punto 6.5.4.2 *Personalidad jurídica de la entidad* (apartado 2.3.4.2, letra a, del Informe), de acuerdo con el carácter de subvención de los fondos entregados por el Departamento de Salud, como se ha dicho anteriormente, procede la revocación de las cuantías entregadas por el Departamento de Salud a la Fundación Alimentaria Cárnea Catalana (FACC) durante los años 2003 y 2004.
- En referencia al punto 6.7 *Recaudación de la tasa* (apartado 2.3.5 del Informe), la cifra de 1.380 establecimientos constituye una referencia al universo de sujetos pasivos activos en el período de fiscalización, según la información facilitada por el Departamento de Salud, a partir del cual, y sólo a estos efectos en dicho apartado 2.3.5, se realizó la selección de la muestra.
- En referencia al punto 6.7 *Recaudación de la tasa* (apartado 2.3.8 del Informe), la estimación de la recaudación potencial efectuada por la Sindicatura está basada en estadísticas oficiales, y los resultados obtenidos son totalmente coherentes con los cálculos de recaudación potencial efectuados a partir de los datos de la muestra de establecimientos fiscalizada.

Sindicatura de Cuentas de Cataluña  
Av. Litoral, 12-14  
08005 Barcelona  
Tel. (+34) 93 270 11 61  
Fax (+34) 93 270 15 70  
sindicatura@sindicatura.cat  
www.sindicatura.cat

Elaboración del documento PDF: diciembre de 2008

Depósito legal: B-54305-2008